

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

L'ORGANISATION DE LA POLICE EN FRANCE

Etat Actuel et Projets de Réforme

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 9 Février 1923, à 16 heures 1/2

PAR

ETIENNE-FÉLIX GUYON

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. BERTHÉLEMY, Doyen.

Suffragants { M. JÈZE, Professeur.
 { M. MESTRE, Agrégé, Chargé de cours.

ÉDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE

13, QUAI DE CONTI, 13, PARIS. — 1923

L'Organisation de la Police en France

État Actuel et Projets de Réforme



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

L'ORGANISATION DE LA POLICE EN FRANCE

Etat Actuel et Projets de Réforme

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 9 Février 1923, à 16 heures 1/2

PAR

ETIENNE-FÉLIX GUYON

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. BERTHÉLEMY, Doyen.

Suffragants { M. JÈZE, Professeur.
M. MESTRE, Agrégé, Chargé de cours.

ÉDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE

13, QUAI DE CONTI, 13, PARIS. — 1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



PREFACE

Dans l'antiquité, le mot de police était synonyme de gouvernement. Mais, à mesure que la notion moderne de l'Etat s'est dégagée des transformations sociales, le sens de ce mot s'est de plus en plus restreint pour ne plus désigner qu'une fonction particulière de l'Etat : celle qui consiste à maintenir l'ordre et à assurer la sécurité des citoyens. Cette fonction, il est vrai, apparaît à tous comme essentielle. Que l'on adopte, avec certains économistes, la conception de « l'Etat Providence », que l'on accepte au contraire, avec d'autres, celle de « l'Etat-Gendarme », on attribue nécessairement à la puissance publique le rôle de gardien de l'ordre. Car l'idée de « Société » repose sur celle du droit. Et celui-ci ne peut exister sans une force capable de le faire respecter. Cette force, c'est la police.

Mais tout Etat, pour maintenir l'ordre, pour défendre le droit, doit nécessairement apporter des restrictions à la liberté des particuliers, quand celle-ci devient dangereuse pour l'intérêt général. De là un nouveau sens du mot « police ». C'est celui qu'on lui donne quand on parle d'une police des cultes, ou des associations, ou des réunions publiques, ou de l'industrie. Ici, la police est l'antithèse de la liberté. Et, naturellement, en cette dernière acception, elle suit les variations de l'Etat lui-même. Fort ou faible, autoritaire ou libéral, celui-ci s'attribue, selon les cas, ou

les époques, ou les idées courantes, des « pouvoirs de police » plus ou moins étendus. L'étude des « pouvoirs de police » se confond donc avec l'étude des libertés de tout ordre. Elle constitue le « Droit public », qui n'est point l'objet des pages qui suivent. Nous devons cependant y faire quelques allusions, en étudiant les rouages qui, dans l'Etat moderne et particulièrement en France, sont chargés du service de la police comme fonction de la sécurité et de l'ordre publics.

Cette fonction suppose des organes et des moyens très divers. Aussi, depuis longtemps, a-t-on essayé de ramener cette diversité à des cadres généraux. De là les distinctions traditionnelles entre police administrative et police judiciaire d'une part, entre police générale et police municipale d'autre part. Le code de Brumaire en IV insiste sur la première distinction. « La police administrative a pour objet le maintien de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Elle tend principalement à prévenir les délits. La police judiciaire recherche les délits et les crimes que la police administrative n'a pas pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir. » La première est donc *préventive*, tandis que l'autre, selon l'expression médicale, est *curative*. Distinction capitale qui définit tout à la fois l'ensemble des attributions de la police et les autorités dont elle relève. Car la police administrative ressort du Préfet de police, et la police judiciaire, du Procureur de la République. Pourtant, quand il s'agit de l'organisation proprement dite de la police, cette distinction n'est guère pratique : car les agents de la première se confondent, le plus souvent, avec ceux de la seconde. L'article 9 du

Code d'Instruction Criminelle, qui énumère les officiers de la police judiciaire, fait figurer dans sa liste la plupart des agents de la police administrative.

L'autre distinction usuelle de la police en « *générale* » et en « *municipale* » a aussi son intérêt. Elle marque nettement et pour ainsi dire géographiquement, leurs attributions respectives. La première a pour mission d'assurer la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques sur l'ensemble du territoire. L'autre a pour objet tout ce qui concerne la commodité et la tranquillité de la commune. Mais cette distinction, au point de vue de l'organisation policière, n'a pas, elle non plus, d'intérêt pratique. Car les attributions de la police générale et de la police municipale sont souvent exercées par le même fonctionnaire, le commissaire de police, par exemple. Et, d'autre part, il existe en France des villes à « police d'Etat », qui rentrent dans l'une et dans l'autre catégorie.

On ne peut donc partir de ces distinctions pour une étude raisonnée de l'organisation de la police. Il semble que le moyen le plus simple d'en donner une idée claire est de décrire les différents rouages qui la constituent en spécifiant leur rôle ou leurs attributions. En partant des *agents* qui la composent pour arriver aux *organismes* et aux *services* dont ils dépendent et de là aux *chefs hiérarchiques* qui les dirigent, on aperçoit nettement l'ensemble des organes de cette fonction essentielle de l'Etat moderne. Une telle étude descriptive permet de faire rentrer dans le même cadre la police judiciaire et la police administrative, la police générale et la police municipale.

Ainsi, si nous partons de cette dernière distinction, nous trouvons :

Pour la Police générale : 1° la Gendarmerie, qui relève du ministre de la guerre et des chefs de légion ; 2° la Sûreté générale, qui relève du Directeur de la Sûreté et qui comprend deux organismes actifs, la police spéciale et la police mobile.

Pour la police locale : 1° les Commissaires de Police ; 2° les Agents de Polices municipales ; 3° les Gardes-Champêtres ; ceux-ci pour la police des campagnes ; ceux-là pour la police des villes à police municipale ou à police d'Etat.

Tel est l'ensemble des organes d'exécution qui étend sur tout le territoire français le réseau de l'action policière.

Mais ce ne sont là que les organes d'exécution. Ce sont des agents subalternes qui sont mis en mouvement par des fonctionnaires d'un autre ordre, soit administrateurs généraux, soit magistrats. A part quelques exceptions, dont la principale est le Préfet de police, il n'y a pas, dans la police, de cadres supérieurs. Or, nous retrouvons, pour les hauts fonctionnaires qui exercent les pouvoirs de police, la distinction entre la police administrative et la police judiciaire. De la première ressortent : 1° le Président de la République ; 2° les Préfets ; 3° les Maires. A la deuxième se rattachent : 1° le Procureur Général ; 2° le Procureur de la République ; 3° le Juge d'Instruction. Et comme, de ces fonctionnaires, les uns dépendent du Ministre de la Justice, les autres du Ministre de l'Intérieur, tandis que la gendarmerie dépend du Ministre de la Guerre, une description complète de l'organisation policière doit partir de ces têtes de services qui exercent sur eux une action prépondérante.

Pour bien comprendre du reste cette organisation et ses complications apparentes, il faut connaître son histoire, au moins dans ses grandes lignes. Aussi ferons-nous précéder la description des différents organes de la police d'un coup d'œil historique sur son développement. Et nous verrons ainsi comment se sont posés, peu à peu, les différents problèmes de sa réforme, qui sollicitent aujourd'hui l'attention des gouvernements et des législateurs.

BIBLIOGRAPHIE

- H. BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 8^e édition. Paris 1916.
- G. JÈZE. — *Les principes généraux du Droit administratif*, Paris 1914.
- E. G. PERRIER. — *La police municipale, spéciale et mobile*, Paris 1920.
- Bulletin de la Société des prisons*, année 1908 (cité B. P. 1908).
- G. DALLIER. — *La police des étrangers à Paris et dans le département de la Seine*. Paris 1914.
- F. EUVRARD. — *Historique de l'institution des commissaires de police*. Montpellier 1911.
- J. LELOUP. — *La police en marche vers le syndicat*. Paris 1910.
- E. LOCARD. — *La police. Ce qu'elle est, ce qu'elle devrait être*. Paris 1918, 2^e édit. 1919.
- E. MIRIEL. — *Des rapports des municipalités et du pouvoir central en matière de police*. Paris 1897.
- P. MOREL. — *La police à Paris*. Paris 1907.
- MOUNEYRAT. — *La préfecture de police*. Paris 1906.
- L. PELATANT. — *De l'organisation de la police*. Dijon 1899.
- J. PERRINJAQUET. — *De la responsabilité des communes en matière de police*. Bordeaux 1905.
- A. POIRIER. — *Memento de police*. Paris 1910.
- R. A. REISS. — *Contribution à la réorganisation de la police*. Paris 1914.
- A. STRAUSS. — *Des autorités investies d'attributions de police*. Paris 1898.
- F. BRAGER. — *Dictionnaire général de police administrative*, 3^e édit. Paris 1907.
- F. BRAGER. — *Supplément*. Paris 1910.
- W. L. MELVILLE LEE. — *A History of Police in England* London 1911.
- J. L. WITEVER. — *Die politische Polizei und das Französische Polizeicommissariat*. Strasbourg 1900.
- L. COULLER. — *Des fonctions du Procureur de la République et de ses auxiliaires au point de vue de la police judiciaire*. Paris 1909.

- CÉLICE. — La police judiciaire et la police municipale. Nîmes 1898.
M. CLÉMENT. — Dictionnaire de police. Alençon 1902.
JULLIEN. — De la nécessité de quelques réformes dans la police judiciaire. Chambéry 1895
CH LACAZE. — Des enquêtes officieuses et des officiers de police judiciaire qui y procèdent. Toulouse 1910.
E. OLIVE. — Memento des aspirants aux fonctions de commissaire de police. Paris 1921.
VERSTRAËTE. — Des fonctions de police judiciaire de la gendarmerie nationale. Paris 1910.
M. CHASSAIGNE. — La Lieutenance générale de police de Paris. Paris 1906.
Ch. BLAEVOET. — Des recours juridictionnels contre les mesures de police. Paris 1908.
H. DUPAY. — La police des mœurs et la liberté individuelle. Pau 1913.
L. FIAUX. — La police des mœurs. Paris 1907-1910.
E. LAGARDE. — La police municipale en province. Paris 1897.
H. SERGENT. — De l'étendue des pouvoirs de police municipale en matière de salubrité et de santé publiques. Paris 1906.
J. TARDIF. — Des pouvoirs de police municipale en matière de commerce. Caen 1917.
G. ARCHÉ. — La police rurale. Montpellier 1913.
C. FABRE. — Police rurale et gendarmerie mobile. Paris 1907.
M. MOYE. — Précis élémentaire du Droit public français. Paris 1910.
M. BECQUEY. — Dictionnaire de Droit administratif.
E. MASSARD. — Rapport sur la direction de la police judiciaire de la Préfecture de police (Conseil municipal de Paris, 1922.)
-
-

INTRODUCTION

Histoire de l'Organisation policière

I. — ANCIEN RÉGIME

L'Ancien régime ne connaissait pas les distinctions de pouvoir aussi nettes que celles d'aujourd'hui. Il n'y eut pas, à proprement parler, de corps de police et cela pendant longtemps. La force armée était chargée d'assurer la sécurité tant à l'extérieur qu'à l'intérieur ; mais, la plupart du temps, les soldats étaient aussi dangereux que les brigands. La police judiciaire ne se distinguait pas de la magistrature, elle dépendait directement des Parlements et n'existait, du reste, qu'à l'état embryonnaire. Pourtant, dès le Moyen-Age, les « communes » s'organisèrent pour avoir chacune leur police propre, à base essentiellement municipale. Dans les grandes villes, et notamment à Paris, elle était confiée au Prévôt des Marchands. Cette institution subsista jusqu'à la Révolution.

Ce fut Louis XIV qui, le premier, conçut une police d'Etat dans le sens moderne du mot, c'est-à-dire une institution distincte de la magistrature et de l'armée. Les longues contestations des lieutenants du Prévôt de Paris entre eux sur les limites de leurs attributions amenèrent le grand Roi à séparer la police proprement dite de la juridiction

civile contentieuse. L'édit du 15 mars 1667 divisa l'office du Lieutenant civil du Prévôt de Paris en deux offices différents, le premier comprenant les attributions judiciaires, le second les attributions de police. L'officier chargé de ce dernier prit le titre de « Lieutenant de police » qui fut changé en 1674 en celui de « Lieutenant général de police ». Le premier et le plus célèbre des Lieutenants généraux de police fut La Reynie qui occupa ce siège de 1667 à 1697. Le dernier fut Thiroux de Crosne qui démissionna après la prise de la Bastille.

Le Lieutenant général de police est le prédécesseur presque direct de notre actuel Préfet de police. Il est à remarquer que le Lieutenant-général de police, tout en étant indépendant du Parlement, resta cependant jusqu'à la fin de l'Ancien Régime sous son contrôle. Celui-ci eut toujours le droit de le citer à sa barre pour lui demander des explications ou lui adresser des observations. « Le Parlement est le « supérieur des fonctions de la police. Le Lieutenant en est « comptable jusque là qu'il en reçoit les ordres, même les « réprimandes à l'audience publique, debout et découvert à « la barre du Parlement, de la bouche du premier Président « ou de celui qui préside, qui ne l'appelle ni monsieur ni « maître, mais nument par son nom ». (1).

Le Lieutenant général avait sous ses ordres une administration centrale et des agents actifs répartis dans la capitale. L'administration centrale se composait d'un certain nombre de bureaux entre lesquels était réparti le travail.

L'un de ces bureaux, intitulé « bureau de la Sûreté » et créé vers 1750 par le Lieutenant-général de police Berryer

(1) Saint Simon, tome XIII, p. 179.

de Rabenoville, est le prédécesseur de la « direction de la police judiciaire » de la Préfecture de Police ; c'est lui qui était chargé de rechercher les criminels.

Le « bureau des dépôts » est l'ancêtre de notre service des « sommiers judiciaires » : « Le bureau des dépôts forme « le second des neuf services de la lieutenance générale. Là, « sont enregistrées toutes les personnes qui ont fait des « fautes dont il n'y a pas de preuves authentiques, mais « seulement des demi-preuves, pour causes d'assassinats, « vols, brigandages, insultes, les perturbateurs du repos « public et autres cas de police, même les prisonniers d'Etat « du civil et du criminel, afin, s'ils sont accusés une « deuxième ou troisième fois, de les punir selon la rigueur « des lois. Ces registres se nomment pour les personnes « inscrites la lettre rouge parce que leurs noms et prénoms « sont écrits en rouge, lesquels registres on brûle après trente « années accomplies » (1).

Les auxiliaires du Lieutenant-général de police étaient les commissaires au Châtelet ou « commissaires enquêteurs-examineurs » (prédécesseurs de nos commissaires de police), les inspecteurs de police, les huissiers de police, et les exempts. Les commissaires au Châtelet étaient répartis entre les vingt et un quartiers de Paris pour veiller au bon ordre et à la Sûreté publique. Ils recevaient les plaintes, en cas de flagrant délit ils faisaient d'office une instruction. Ils pouvaient faire conduire les délinquants en prison, mais non les faire écrouer. Ils étaient préposés à l'exécution des ordonnances du Lieutenant de police.

Les attributions du Lieutenant-général de police étaient

(1) Bibliothèque de la Ville de Paris, n° 29.673.

naturellement très nombreuses. Il devait veiller au maintien des bonnes mœurs, de la santé, de la tranquillité, de la sûreté publiques, au ravitaillement de la capitale, il prenait des règlements en matière de voirie (règlement de Colbert). Il avait, en outre, des attributions qui ne sont plus, aujourd'hui, du domaine de la police. Il devait, notamment, assurer le respect de la religion ; le règlement de Colbert lui enjoignait, à ce sujet, d'écarter les fausses religions et les pratiques superstitieuses, de faire observer les dimanches et fêtes, d'empêcher pendant le carême la vente et la distribution de viandes défendues, d'empêcher l'érection de nouveaux établissements religieux sans que fussent accomplies les formalités nécessaires.

En outre, le Lieutenant-général de police était quelque peu magistrat, il pouvait infliger de courtes peines. Une de ses fonctions les plus originales consistait dans les audiences publiques où on lui remettait des placets.

« Au reste, les audiences, largement accordées par le
« Lieutenant de Police, prenaient une part importante de son
« temps. Mais pour fatigantes qu'elles fussent et à la longue
« insipides, il ne se fit jamais remplacer pour leur tenue, ni
« par son secrétaire principal, ni par l'un des lieutenants par-
« ticuliers, ses assesseurs légaux.

« Ces audiences, en effet, maintenaient les classes du
« peuple en contact immédiat avec leur commun et suprême
« modérateur, permettaient au Lieutenant de saisir, non plus
« par des rapports suspects et des témoignages d'espions,
« mais en personne, les nuances variables et fugaces de
« l'opinion et de l'esprit publics. Pourvu qu'il eût l'art
« difficile d'interroger, surtout l'art d'entendre, ces relations

« constantes qui tiraient le chef de la police de son isolement bureaucratique et paperassier, l'instruisaient au jour le jour, sans déguisement comme sans flatterie, des pensées vraies et des besoins réels de la population toute entière.

« Les portes de son hôtel s'ouvraient à tout venant les mardi et samedi matin. Les placets, au nombre chaque fois d'une centaine, étaient dans les deux heures qui suivaient les audiences extraits à la marge et renvoyés le même jour à l'inspecteur ou au commissaire du quartier intéressé. Là, par voie de conciliation, se terminaient des contestations qui seraient devenues des procès, des animosités sans fin, des causes de désordres » (1).

Un édit du mois d'octobre 1699 créa dans toutes les grandes villes un office identique à celui du Lieutenant-général de police sous le titre de « Conseiller et Lieutenant du Prévôt pour la police ». Dans les villes où se trouvaient un juge royal et une justice seigneuriale, la police générale appartenait à l'autorité royale seule. Dans quelques-unes, il y avait des Procureurs du Roy de police.

II. — RÉVOLUTION

L'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 désigne comme fonction et devoir de la communauté d'assurer aux habitants une bonne police, c'est-à-dire la propriété, la sûreté et la tranquillité dans les rues, les places et les édifices publics. Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV précise la distinction entre l'office de la police

(1). Chassaigne : thèse 1906, n° 10, page 110.

et celui de la magistrature. C'est la Révolution qui achève l'œuvre commencée par Louis XIV pour séparer le juge du préposé à la police.

Après la démission du Lieutenant-général de police Thiroux de Crosne, il fut constitué un comité permanent chargé de la police parisienne et composé du Prévôt des marchands et des membres du bureau de la ville. Les lettres patentes du 6 novembre 1789 confèrent à chacun des soixante comités des districts la police de son arrondissement. La loi du 27 juin 1790 confie les attributions de police municipale au bureau municipal.

En province, l'Assemblée Constituante, craignant de voir le pouvoir royal trop fort, se prononce pour la décentralisation en matière de police. Le décret du 16-24 août 1790 charge les corps municipaux de veiller et « tenir la main dans l'étendue de chaque municipalité à l'exécution des lois et règlements de police ». Le décret du 29 septembre 1791 crée les commissaires de police municipale. Ceux-ci sont élus pour une durée de deux ans.

La Convention institua le Comité de Sûreté générale qui dépendait du Comité de salut public, mais ne toucha pas à l'organisation municipale en matière de police. Elle voulait surtout une police politique et ne s'est jamais sérieusement occupée de la police en ce qui concerne le maintien de l'ordre et la recherche des criminels de droit commun. A Paris, la loi du 7 Fructidor an II donne les attributions de police aux douze comités révolutionnaires. C'est l'époque de la Terreur. Puis, les lois des 26 Vendémiaire et 28 Thermidor an III confient la police à une commission administrative.

Avec le Directoire, on s'engage dans la voie de la

centralisation. Le décret du 19 Vendémiaire an IV rend les commissaires de police obligatoires pour les villes de plus de 5.000 habitants ; en outre, ces fonctionnaires n'étaient plus élus, mais désignés par la municipalité. Pour Paris, la loi du 15 Frimaire an IV remplace la commission administrative par un bureau central, composé de trois membres nommés par l'administration du département et confirmés par le Pouvoir exécutif.

III. — CONSULAT ET EMPIRE

Avec le Consulat et l'Empire on continue à centraliser. La loi du 28 Pluviose an VIII supprime le bureau central de police, le remplace par un Préfet de police, et stipule que les commissaires de police seront désormais nommés par le pouvoir central. La police forme désormais un corps essentiellement hiérarchisé, sous les ordres du Ministre de la police générale. Ce ministère, créé en 1796, a existé jusqu'en 1815, sauf quelques courtes interruptions. Le décret du 25 mars 1811 divise les fonctionnaires dépendant du ministère de la police en quatre classes : la première se compose des directeurs généraux de la police ; la deuxième, des commissaires généraux de police ; la troisième, des commissaires spéciaux de police ; la quatrième, des commissaires particuliers des villes.

Nous sommes à une époque où le pouvoir est excessivement fort et l'inquisition policière souvent tyrannique. Le ministre de la police fut, la plupart du temps, Fouché, qui ne voyait dans la police que son rôle politique. Avec les Cent Jours, les directeurs généraux, commissaires généraux et spéciaux furent supprimés et remplacés par sept Lieutenants

de police qui étaient chargés chacun de l'inspection d'une partie du territoire.

IV. — RESTAURATION

Monarchie de Juillet. — Deuxième République

La Restauration n'attacha pas à la police l'importance qu'y avait attachée Napoléon. Il n'y a plus, à partir de 1815, de hiérarchie dans la police. Il n'y a plus de Ministre de la police. C'est celui de l'Intérieur qui hérite de ses fonctions, désormais les pouvoirs de police appartiennent au Préfet. De tous les fonctionnaires de la police, on ne garde que les commissaires particuliers des villes et quelques commissaires spéciaux, en nombre très restreint.

La Monarchie de Juillet, la seconde République, gouvernements à tendances libérales, s'occupèrent peu de la police et n'apportèrent aucune modification à son fonctionnement.

Toutefois, la loi du 22 juillet 1837 sur l'administration municipale rétablit l'élection pour les conseils municipaux, élection supprimée par l'Empire. Le Maire est encore nommé par l'administration mais obligatoirement choisi parmi les conseillers municipaux. Comme c'est le maire qui a les pouvoirs de police (art. 10 et 11.) la police s'engage donc dans la voie de la décentralisation.

Enfin, l'ordonnance royale du 21 novembre 1846 a créé une ébauche de police spéciale des chemins de fer. Sous la deuxième République, l'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 29 juillet 1848 et la loi du 6 mars 1850 ont poursuivi l'organisation de la police spéciale.

V. — SECOND EMPIRE

Le second Empire, surtout à ses débuts, fut un gouvernement autoritaire ; il attribua une grosse importance à la police en tant qu'arme politique. Le ministère de la police générale fut reconstitué (décret du 30 janvier 1852). Trois directeurs généraux et neuf inspecteurs généraux étaient chargés, sous l'autorité du Ministre, de veiller au bon fonctionnement de la police. Le décret du 12 avril 1852 créa les commissaires cantonaux dont la juridiction s'étendit dans l'ensemble du canton. Le décret du 16 avril 1854 supprima les commissaires généraux et spéciaux et établit des commissaires départementaux dont relevaient tous les commissaires de police du département. La hiérarchie de la police qui existait sous le premier Empire se trouva donc rétablie.

Cet état de choses ne dura pas longtemps. Le décret du 18 juin 1853 supprima le ministère de la police générale et confia ses attributions au Ministre de l'Intérieur. Le décret du 22 mars 1854 supprima les commissaires départementaux, mais généralisa les commissaires centraux qui furent créés dans vingt-cinq villes et dont la compétence s'étendit à tout l'arrondissement de leur résidence. La loi du 5 mai 1855 retira aux maires des villes chefs-lieux de départements de plus de 40.000 habitants leurs pouvoirs de police et les transféra au Préfet. Le décret du 22 février 1855 et la circulaire du 1^{er} juin suivant réglementèrent la police spéciale et furent, pour ainsi dire, la charte de son organisation jusqu'à l'époque actuelle.

A partir de 1860, le Second Empire s'engage dans une voie plus libérale. Cette évolution se fait ressentir dans la

police, notamment par la loi du 24 juillet 1867, qui rend aux maires des villes de plus de 40.000 habitants l'exercice des pouvoirs de police.

VI. — TROISIÈME RÉPUBLIQUE

La troisième République a été pendant longtemps favorable en toutes matières à la décentralisation, notamment en matière de police. Cet esprit de décentralisation s'est surtout manifesté par la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. Cette loi confie au maire, agent désormais élu, l'exercice du pouvoir de police.

Mais, depuis 1905, une réaction s'est manifestée et la troisième République s'est engagée, en matière de police, dans la voie de la centralisation, notamment, par la loi du 8 mars 1908 qui institue la police d'Etat à Marseille et celle du 14 novembre 1918 qui l'institue à Toulon.

Elle a donné une extension chaque jour plus grande à la police spéciale.

Enfin, la troisième République a créé un corps de police tout nouveau, la police mobile, par les décrets du 4 mars et du 30 décembre 1907.

PREMIÈRE PARTIE

L'Organisation Actuelle

CHAPITRE PREMIER

Les Chefs hiérarchiques de la Police

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République a, sur l'ensemble du territoire français, un pouvoir général de police. Ce pouvoir se manifeste sous la forme de décrets, portant règlement d'administration publique en matière de police. Ces règlements doivent être, au préalable, discutés en Assemblée Générale par le Conseil d'Etat. Mention en est faite dans le décret par ces mots : « Le Conseil d'Etat entendu ». Un règlement d'administration publique qui n'aurait pas été préalablement soumis à l'avis du Conseil d'Etat serait nul. Mais là s'arrête le rôle du Conseil d'Etat et l'avis qu'il exprime n'est pas obligatoire pour le président de la République. Les règlements d'administration publique, en matière de police, étant beaucoup moins fréquents que les arrêtés de police pris par les préfets et les maires et ayant

les mêmes caractères, nous les étudierons à propos des pouvoirs des préfets.

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre de l'Intérieur exerce, en pratique, les fonctions dévolues au Président de la République en matière de police, c'est lui qui contresigne et, par conséquent, prépare la plupart des règlements d'administration publique concernant la police. Un certain nombre, cependant, sont élaborés par d'autres Ministres, notamment par le Ministre des Travaux Publics, pour la police des routes et des chemins de fer.

Quelques lois confèrent, en outre, au Ministre de l'Intérieur, un pouvoir propre, notamment la loi du 3 décembre 1849 en ce qui concerne l'expulsion des étrangers.

Mais ses fonctions de police sont surtout importantes par les instructions qu'il donne aux agents placés sous ses ordres. Héritier de l'ancien Ministre de la police, il est, en somme, le véritable maître de la police de France. Il l'exerce, principalement, par l'intermédiaire du Directeur de la Sûreté Générale et des Préfets.

LE MINISTRE DE LA JUSTICE

Le Ministre de la Justice a dans ses attributions la recherche et la répression des crimes et des délits ; c'est donc lui qui est le chef de la police judiciaire ; la direction qui, sous ses ordres, collabore à cette œuvre se nomme « direction des affaires criminelles et des grâces ».

Le Ministre de la Justice envoie aux Parquets généraux toutes les instructions nécessaires pour la recherche et la poursuite des infractions à la loi.

Il est à remarquer que l'action du Ministre de la Justice qui devrait, légalement, être prépondérante en matière de police judiciaire, s'efface en pratique devant celle du Ministre de l'Intérieur parce que les différents agents de la police judiciaire, quoique dépendant de « la Justice », dans l'exercice des dites fonctions, sont pour la plupart hiérarchiquement subordonnés à l' « Intérieur ».

LE MINISTRE DE LA GUERRE

Le Ministre de la Guerre n'a pas, en principe, à jouer un rôle de police, mais il est le supérieur hiérarchique de la gendarmerie, corps chargé de la police générale. D'autre part, en matière de justice militaire, il est le chef de la police judiciaire militaire. En outre, le deuxième bureau de l'Etat-Major général de l'armée qui fonctionne au Ministère de la Guerre participe au service du contre-espionnage.

Enfin, quand l'état de siège est proclamé, l'autorité militaire, sous le contrôle du Ministre de la Guerre, se trouve investie de pouvoirs de police très étendus.

LE PRÉFET

Représentant du Pouvoir central, le Préfet exerce la police générale dans son département ; il exerce aussi un contrôle sur la police municipale.

Il joue un rôle en matière de police administrative et en matière de police judiciaire.

1°. — Il exerce la police administrative par les arrêtés de police qu'il prend et par les ordres qu'il donne aux différents fonctionnaires de police du département.

a) Les arrêtés de police sont individuels ou généraux.

A la différence du Président de la République, le Préfet n'a pas le pouvoir de police dans toute sa plénitude, mais uniquement dans les matières définies par une loi. Pourtant, aux termes de la loi du 22 décembre 1789 et de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, il est compétent pour prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ceci constitue une formule excessivement large qui permet aux préfets de prendre des arrêtés de police dans la plupart des cas. L'arrêté préfectoral ne peut édicter de sanction. Mais l'article 471 § 15 punit ceux qui contreviennent à un arrêté de police d'une amende de 1 à 5 francs. En cas de récidive, l'emprisonnement pendant 3 jours au plus peut être prononcé.

Mais il y a des limites à ce pouvoir.

Elles sont assez difficiles à déterminer en pratique. Il est certain, par exemple, qu'un préfet ne pourrait ordonner par voie d'arrêté l'arrestation d'un individu sans inculpation. On dit d'ordinaire que l'arrêté de police doit respecter la liberté individuelle et le droit de propriété. Mais ceci constitue une formule excessivement vague et il est bien difficile, en pratique, de savoir où s'arrête ce pouvoir. Néanmoins, un arrêté de police ne peut contenir de disposition qui soit contraire à la loi ; d'autre part, le Préfet ne peut, en principe, réglementer une matière qui a déjà fait l'objet d'un règlement d'administration publique.

L'arrêté de police peut être pris pour l'ensemble du département ou seulement pour un certain nombre de communes. Le Préfet ne peut prendre d'arrêté applicable à

une seule commune que dans les cas prévus par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 que nous étudierons à propos du pouvoir des maires.

Les arrêtés individuels deviennent exécutoires, en principe, lorsqu'ils ont été signifiés à l'intéressé dans la forme administrative ; les arrêtés généraux le deviennent après avoir été publiés par voie d'affiche.

D'autre part, les arrêtés préfectoraux peuvent faire l'objet de trois sortes de recours : gracieux, hiérarchiques, contentieux.

On peut toujours saisir le préfet d'un recours gracieux contre un arrêté pris par lui ou l'un de ses prédécesseurs, le préfet pourra toujours le rapporter, sauf les droits acquis par des tiers.

Le particulier lésé par un arrêté pourra s'adresser au Ministre compétent en la matière. Si le Ministre s'abstient de répondre à la requête du particulier pendant quatre mois, ce silence est considéré comme un refus.

Le recours contentieux est porté devant le Conseil d'Etat, il doit être intenté dans les deux mois à partir du jour où l'arrêté a été publié ou signifié ou, en cas de recours hiérarchique, dans les deux mois à compter du jour où ce dernier aura été repoussé. Si le Ministre a omis de statuer sur le recours hiérarchique, le point de départ du délai pour le recours contentieux sera celui où le silence du Ministre sera considéré comme un refus. La nature de ce recours est un « recours pour excès de pouvoir ». La loi accorde un certain nombre de facilités à celui qui veut l'exercer, notamment la dispense du ministère d'avocat et l'enregistrement en débet.

En dehors de ces trois recours, il existe encore contre les arrêtés de police un recours oblique que l'on pourrait intituler (par opposition avec l'action en annulation devant le Conseil d'Etat) l'exception de nullité. Le particulier qui contrevient à un arrêté se voit dresser procès-verbal et est poursuivi en simple police sous cette inculpation. Il pourra devant le juge de simple police arguer pour sa défense de l'illégalité de l'arrêté. Et, si le juge estime cet arrêté illégal, il renverra le particulier des fins de la poursuite ; bien entendu, l'appréciation du Tribunal de simple police est soumis au contrôle de la Cour de cassation. Cette disposition constitue une application de l'article 471 § 15 du Code pénal ainsi conçu : « Seront punis d'amende depuis 1 franc jusqu'à 5 francs inclusivement.... 15° ceux qui auront contrevenu aux règlements *légalement* faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale.... »

Ceci constitue une curieuse exception au principe de la séparation des pouvoirs et peut entraîner des conflits entre la justice administrative et la justice ordinaire quand la première déclare un arrêté valable, alors que l'autre le juge illégal. Il va de soi que le conflit inverse ne peut se produire, un arrêté ayant été annulé pour illégalité par le Conseil d'Etat ne pouvant plus servir de base à une poursuite en simple police. A la différence de l'action d'annulation qui se prescrit par deux mois, l'exception d'illégalité peut être invoquée à toute époque. On peut voir par là une application en cette matière d'un adage du Droit civil « *quæ temporalia sunt ad agenda perpetua sunt ad excipienda* ».

b) En dehors des arrêtés qu'il prend, le Préfet donne des ordres écrits ou verbaux aux différents fonctionnaires de police du département. Nous étudierons la nature de ces ordres en considérant les organes d'exécution en matière de police.

2° Le Préfet joue également un rôle en matière de police judiciaire. L'art. 9 du Code d'instruction criminelle ne le range pas parmi les officiers de police judiciaire auxiliaires du Procureur de la République. Les rédacteurs du code auraient craint, en effet, un retour à l'ingérence des Parlements dans les affaires administratives.

Mais l'article 10 stipule « les Préfets des départements et le Préfet de police à Paris pourront faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir conformément à l'art. 8 ci-dessus ».

Aux termes de cet article excessivement élastique, on a décidé que les Préfets, même hors le cas de flagrant délit, sont compétents pour ordonner des perquisitions et des saisies, pour faire arrêter un individu par « mandat d'amener » pour le faire incarcérer par mandat de dépôt. Du reste, le Préfet ne peut faire procéder ainsi à une arrestation qu'en l'étayant d'une inculpation. Il a d'autant plus de facilités pour exercer les pouvoirs que lui confère l'art. 10 que les différents officiers de la police judiciaire lui sont, pour la plupart, hiérarchiquement subordonnés.

Des circulaires du Ministre de la Justice ont interdit aux Préfets des départements d'user des pouvoirs que leur

confère l'art. 10 sans lui en avoir préalablement référé. En pratique l'art. 10 n'est jamais appliqué que par le Préfet de police.

Observations. — 1. Les pouvoirs des Préfets en matière de police s'appliquent au Préfet de police, mais celui-ci a, en pratique, des pouvoirs plus étendus. Ce qui concerne la préfecture de police constituant un tout invisible, nous étudierons le rôle du Préfet de police dans le chapitre « La police à Paris ».

2. A la suite des pouvoirs du Préfet, se placerait tout naturellement l'étude du rôle du Maire en matière de police, puisque ce magistrat a un véritable pouvoir de police au même titre que le Préfet. Mais le rôle du Maire étant strictement local, l'étude de ses pouvoirs ne pourra être faite avec intérêt que dans le cadre de la police locale.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL

Aux termes de l'art. 279 du Code d'Instruction criminelle, tous les officiers de police judiciaire, y compris les juges d'instruction, sont placés sous la surveillance du Procureur Général. D'après le même article, les agents qui, à raison « de fonctions même administratives sont appelés par la loi à faire quelques actes de police judiciaire » sont, sous ce rapport seulement, soumis à sa surveillance.

Aux termes de l'article 280, le Procureur Général peut adresser un avertissement, en cas de négligence de leur part, aux différents officiers de police judiciaire. S'ils récidivent, il pourra les faire citer (art. 281 et 282) devant la Chambre des mises en accusation ; celle-ci entendra leurs explications et, si elle ne les juge pas suffisantes, rendra un arrêt leur enjoignant

d'être plus diligents à l'avenir et les condamnant aux frais.

Bien entendu, le Procureur Général pourra, dans tous les cas, signaler au Ministre intéressé la négligence de son subordonné qui pourra être déplacé ou révoqué par mesure administrative. Il y a lieu toutefois de remarquer qu'en ce qui concerne le Juge d'Instruction, le ministre pourra seulement lui retirer par décret « l'instruction » et le replacer simple juge, mais que seul, le Conseil supérieur de la magistrature pourra prononcer contre lui la déchéance, de par le principe de l'inamovibilité de la magistrature.

LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

Le Procureur de la République est le chef de la police judiciaire dans son arrondissement. Tous les autres officiers de la police judiciaire ne sont que ses auxiliaires. C'est à lui seul qu'appartient l'exercice de l'action publique en matière d'infraction. Il la met en mouvement par un réquisitoire à fins d'informer, il dirige les différents officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions. Il reçoit les procès-verbaux dressés par les différents fonctionnaires et constatant des infractions. De même les dénonciations et les plaintes. En cas de flagrant délit, il peut décerner des mandats de dépôt.

LE JUGE D'INSTRUCTION

Le Juge d'Instruction a qualité, parallèlement avec le Procureur de la République, pour recevoir les plaintes. C'est de lui qu'émanent les mandats d'amener et de dépôt, mais l'exécution de ces mandats n'a lieu que par l'intermédiaire du ministère public. En cas de flagrant délit, il peut commencer l'instruction sans attendre d'en être requis par le Procureur de la République.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les Agents d'exécution de la Police

Nous avons dit qu'en ce qui concerne les organes d'exécution de la police, il y avait lieu de distinguer la police générale et la police locale. Il serait logique de commencer notre étude par la police générale. Mais la police locale se rapproche par ses divisions du cadre de l'Administration générale ; en outre, dans le principe, la police française est essentiellement locale. La police générale n'est, en somme, que superposée à la police locale ; d'autre part, un certain nombre d'organes de police générale n'ont été créés qu'au cours du XIX^e et même du XX^e siècle pour suppléer à l'insuffisance de la police locale. Enfin le Maire, investi des pouvoirs de police, est un agent local ; il sera donc nécessaire d'étudier d'abord la police locale et de continuer ensuite par la police générale.

Nous étudierons ensuite la police à Paris et enfin les divers éléments participant à la police.

I. — Police Locale

LA POLICE DES VILLES

Villes à Police municipale. — La police municipale est exercée sous l'autorité du Maire et sous le contrôle du

Préfet par le Commissaire de Police municipale. Mais le Maire, en tant que représentant du pouvoir central dans sa commune, est aussi chargé de la police générale.

La police locale comprend trois organes différents : le Maire, le Commissaire de Police, les Agents de la Police municipale.

a) Le Maire. — C'est le Maire qui est chargé dans sa commune de la police administrative et du maintien de l'ordre, il est le chef de la police de la ville. On discute si, dans cette fonction, il agit comme représentant du pouvoir central ou comme le chef de la municipalité. Cette discussion n'a guère d'intérêt pratique, le Maire, élu par ses concitoyens, ne se considère pas comme le subordonné du Préfet, il se trouve dans une situation relativement indépendante vis-à-vis du pouvoir central. Au contraire, il dépend assez étroitement de ses électeurs. Depuis la Révolution, les pouvoirs de police ont presque toujours appartenu au Maire, seulement il faut remarquer que jusqu'à la loi de 1882 le Maire, tout au moins dans les grandes villes, n'était pas élu mais nommé par le pouvoir central. Dans tout le courant du XIX^e siècle, sauf quelques rares intermittences, il en était de même des Maires de petites villes et de la campagne ; dans ces conditions, il ne pouvait y avoir aucun inconvénient à leur confier l'intégralité des pouvoirs de police, la question de police décentralisée ne se posant pas.

Les attributions du Maire concernent la police administrative, le maintien de l'ordre et la police judiciaire.

1^o En matière de police administrative le Maire agit par voie d'arrêtés : la légalité de ces arrêtés, ainsi que les recours qu'on peut exercer contre eux sont les mêmes que ceux qui

concernent les arrêtés préfectoraux, avec les différences que nous exposerons ci-après :

Les articles 97, et 98 de la loi du 5 avril 1884 définissent les pouvoirs du Maire en matière de police. Ceux de ces arrêtés qui ont un caractère permanent ne sont exécutoires qu'un mois après le jour où ils auront été adressés au Sous-Préfet qui doit en accuser réception.

Le Préfet a vis-à-vis des arrêtés du Maire un double contrôle, d'une part, il peut les annuler ou en suspendre l'exécution, d'autre part, il peut mettre le Maire en demeure de prendre un arrêté sur tel objet ; faute par le Maire d'obtempérer à cette réquisition, le Préfet prendra lui-même l'arrêté qui dans ce cas exceptionnel, pourra n'être applicable qu'à une seule commune.

2° Pour ce qui concerne le maintien de l'ordre, les pouvoirs du Maire sont, sinon législativement, du moins pratiquement, beaucoup plus étendus et beaucoup plus redoutables. C'est le Maire qui décide si telle manifestation sur la voie publique doit être, ou non, tolérée. C'est lui encore, qui par l'intermédiaire du Commissaire de police, dirige les agents chargés de maintenir et, au besoin, de rétablir l'ordre. Ici il n'agit plus, la plupart du temps, par voie d'arrêté, mais par les ordres qu'il donne au Commissaire de police et qui peuvent n'être que verbaux.

Sans doute, comme en matière de police administrative proprement dite, il agit sous le contrôle du Préfet qui pourra suspendre ou rapporter ses décisions, seulement ici, le Maire est appelé à prendre des décisions urgentes. Les ordres qu'il donne s'exécutent presque toujours sur-le-

champ, le Préfet n'aura donc pas toujours, en pratique, le temps d'intervenir.

3° En matière de police judiciaire, l'article 9 du Code d'instruction criminelle place le Maire parmi les Officiers de police judiciaire, auxiliaires du Procureur de la République.

De plus, c'est le Maire qui, par l'intermédiaire du Commissaire de police, fait rechercher les crimes et les délits commis dans sa commune, fait exécuter les mandats d'amener. Dans les grandes villes, notamment, il existe un service de sûreté important qui est sous les ordres du Maire.

Sanctions au pouvoir de police des Maires.

Le Préfet peut, par voie d'arrêté, retirer provisoirement au Maire l'exercice de son pouvoir de police et le confier au Sous-Préfet ou l'exercer lui-même.

Enfin, le Maire peut être révoqué par décret et la plupart des révocations prononcées le sont pour un exercice de droit de police jugé mauvais par le Pouvoir central. Ainsi le Maire de Brest après les incidents de Janvier 1920.

b) Le Commissaire de Police. — Dans la hiérarchie de la police, le commissaire de police, simple agent d'exécution, occupe l'avant-dernier échelon.

1° Caractère et recrutement des commissaires de police.

Le Commissaire de Police est un agent du Pouvoir Central imposé à la commune et qui, malgré ce caractère, rentre dans les rouages de la police municipale.

Agent du pouvoir central, il dépend de la direction de la Sûreté générale. Il est nommé par décret et affecté par le Ministre à telle commune déterminée et ne peut être déplacé que par le Ministre.

Mais, chef de la police municipale, il est sous les ordres

directs du Maire qui est pour lui le chef hiérarchique proprement dit, et dont il doit prendre les directives.

Le traitement du Commissaire de Police est fixé par décret, mais le paiement de ce traitement incombe à la commune. C'est du reste pour elle une charge obligatoire et, à défaut d'inscription volontaire au budget communal par le Conseil Municipal, il y aurait lieu à inscription d'office au budget municipal par décret pris en Conseil d'Etat. Toutefois, les communes d'après le décret du 15 mai 1861 ne sont pas tenues de payer à leurs commissaires un traitement supérieur à celui de la première classe. L'excédent du traitement est à la charge de l'Etat. Les communes trop pauvres pour subvenir au traitement de leur Commissaire peuvent obtenir de l'Etat une subvention sur le chapitre du budget du ministère de l'Intérieur. « Subvention aux villes pour le traitement des Commissaires de Police ».

Les Commissaires de Police municipale sont recrutés au concours. Les licenciés en droit sont admis sans concours.

Au point de vue du traitement et des postes ils sont répartis en quatre classes, plus deux classes exceptionnelles et des commissaires hors classe. Les villes selon l'importance de leur population sont également réparties dans ces classes. Lorsqu'une commune est satisfaite des services de son commissaire, et que celui-ci est sur le point d'être promu à une classe supérieure, elle peut demander son avancement sur place à charge de lui payer le supplément de traitement correspondant.

2^e Quelles communes doivent avoir un Commissaire de Police ?

Aux termes du décret du 19 Vendémiaire an IV il y a

un Commissaire de Police, dans les villes de 5.000 à 10.000 habitants et, dans les villes plus peuplées, autant de Commissaires que la ville contient de fois 10.000 habitants.

Mais cette loi n'est pas appliquée intégralement. Si on exige en pratique que toute ville de 5.000 habitants ait un Commissaire de Police, on permet, par contre, à des villes de plus de 20.000 habitants de n'en avoir qu'un. Sur ce point, l'administration centrale laisse une très grande latitude aux communes.

Dans les villes qui ont plusieurs Commissaires de Police, l'un d'eux prend le titre de Commissaire Central et a autorité sur ses collègues. Le Commissaire Central est responsable, vis-à-vis du Maire et de l'autorité supérieure de la police, de la sécurité de la ville tout entière. Les autres Commissaires de Police sont chargés de la surveillance d'un quartier en particulier, où ils ont leur bureau. Mais leur compétence s'étend toujours à la ville tout entière ; ils ne sont que « plus spécialement » affectés à un quartier.

Les villes de moins de 5.000 habitants peuvent avoir un Commissaire de Police, mais n'y sont pas forcées. En pratique, elles n'en ont jamais.

Mais le Gouvernement, dépourvu du moyen d'imposer à une commune de moins de 5.000 habitants un Commissaire de Police municipale, a toujours la faculté d'y nommer un Commissaire spécial, ou d'étendre à cette commune la compétence d'un Commissaire de Police municipale d'une ville voisine, qui est alors « spécialisé » dans la commune de moins de 5.000 habitants. En tout état de cause, le traitement du Commissaire Spécial, ou l'indemnité accordée au

Commissaire « spécialisé » sont à la charge exclusive de l'Etat.

Il est rare du reste que le Gouvernement éprouve le besoin d'instituer un Commissaire de Police dans une ville de moins de 5.000 habitants. Ce qui arrive plus souvent, c'est de spécialiser un Commissaire de Police Municipale d'une ville de plus de 5.000 habitants dans un faubourg qui constitue une commune au-dessous de ce chiffre.

3° Attributions du Commissaire de Police.

Attributions multiples. — Le Commissaire de Police est aux ordres de tout le monde. En matière de police générale, il reçoit ses ordres du Préfet, en matière de police municipale, il dépend du Maire ; en matière de police judiciaire, il est subordonné au Parquet. Il a, en outre, un certain nombre d'attributions qui ne se rattachent que de fort loin à la police.

a) Attributions en matière de police administrative.

Il est chargé notamment de faire exécuter les arrêtés de police pris par le Maire ou l'autorité supérieure.

Il est notamment chargé de la surveillance des débits de boisson et de l'application de la loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse publique.

Il exerce une surveillance sur les saltimbanques et les chanteurs ambulants.

Il réprime les rixes et les atteintes à la tranquillité publique.

C'est à lui, également, qu'incombe le soin d'assurer le maintien du bon ordre dans les lieux où il doit se faire de grands rassemblements d'hommes tels que marchés, fêtes.

La loi du 28 mars 1907 lui donne le droit d'assister à toute réunion publique et d'y choisir sa place. Il est également

chargé très fréquemment de faire des enquêtes administratives de prendre des renseignements sur tel individu ou telle société, etc...

C'est encore lui qui est chargé de la répression de la prostitution et de la surveillance des maisons de tolérance.

Il est à remarquer, du reste, que ces multiples attributions qui lui incombent, il ne les exerce d'ordinaire que par l'intermédiaire de ses subordonnés. Le plus souvent, le Commissaire de Police est un homme de bureau. C'est à son cabinet que viennent aboutir toutes les plaintes des habitants de la ville, il sert en quelque sorte, de magistrat inférieur. En effet, un peu partout, le public a pris l'habitude de le choisir comme arbitre dans les difficultés qui surgissent journellement entre maîtres et domestiques, voyageurs et voituriers, etc...

Mais, quelquefois, le Commissaire de Police doit paraître lui-même à la tête de ses agents, notamment en cas de troubles lorsqu'il s'agit de maintenir ou de rétablir l'ordre. Il a le droit de réquisitionner à cet effet la gendarmerie et la force armée si cela est nécessaire.

2° Attributions en matière de police judiciaire.

Le Commissaire de Police est le représentant du Parquet dans sa commune. L'article 9 du Code d'I. C. le range parmi les Officiers de Police judiciaire.

C'est lui qui, dans la pratique, est le premier averti lorsqu'il se commet dans sa ville ou dans son quartier un crime ou un délit.

En cas de flagrant délit, il procède à l'arrestation du coupable, ou s'il est déjà arrêté il lui fait subir son premier

interrogatoire, à la suite duquel il décide de lever ou de maintenir l'arrestation.

En dehors du cas de flagrant délit, il reçoit la plainte de la partie lésée ou la déclaration de ceux qui ont découvert l'infraction. Il avertit le Parquet et commence l'enquête. Il interroge les personnes qui peuvent fournir des éclaircissements ; s'il y a des charges suffisantes, il arrête provisoirement les individus soupçonnés jusqu'à l'arrivée du Juge d'instruction.

Lorsqu'il s'agit d'infractions peu graves, c'est d'ordinaire lui qui mène l'enquête jusqu'au bout. Mais quand il s'agit d'un crime dont l'instruction peut être longue et minutieuse, il ne fait que commencer l'enquête et il est toujours désaisi de l'affaire avant qu'elle ait reçu sa solution. En effet, le Commissaire de police municipale est trop encombré par les affaires courantes pour pouvoir conduire une enquête compliquée qui exige des moyens d'action étendus et un travail long et délicat.

Il est par contre souvent chargé par les Parquets de faire des enquêtes officieuses avant la poursuite correctionnelle, ou de fournir des renseignements sur les inculpés.

En tant qu'Officier de Police judiciaire auxiliaire du Procureur de la République, il procède à des perquisitions sur mandat du Juge d'Instruction, il opère des saisies, etc...

Il doit déférer aux réquisitions des particuliers tendant à faire constater des infractions qui les lèsent et il en dresse un constat. Mais il ne peut dans ce cas prêter son concours aux particuliers que lorsqu'il s'agit d'un fait puni par la loi, et non pas seulement d'un délit civil susceptible de donner lieu à des dommages-intérêts.

C'est encore le Commissaire de Police qui remplit les fonctions de ministère public auprès des tribunaux de simple police lorsqu'il existe un Commissaire de police au chef-lieu du canton. Dans le cas contraire, le Procureur de la République désigne aux fonctions de ministère public, un maire ou un adjoint d'une des communes du canton.

C'est aussi aux Commissaires qu'incombe ordinairement la mission d'opérer les arrestations en vertu de mandats ou de jugements. La plupart du temps il ne les effectue pas lui-même, mais lorsqu'il s'agit d'un bandit dangereux qui se défend, il vient à la tête de ses agents pour l'arrêter.

c) *Attributions diverses.* — Les attributions proprement policières du commissaire sont déjà fort nombreuses, comme nous venons de le voir, mais la loi ou la pratique le chargent encore d'autres fonctions qui n'ont plus qu'un lointain rapport avec la police.

Aux termes de l'article 587 du Code de Procédure Civile, l'huissier qui se présente pour procéder à une saisie ou à une expulsion et qui trouve les portes fermées doit se faire assister, pour procéder à l'effraction, du Juge de Paix, ou du Maire, ou du Commissaire de Police. En pratique, c'est toujours à ce dernier que l'huissier fait appel et cette assistance, surtout à certaines périodes de l'année, peut constituer une lourde tâche pour le Commissaire de police. Il s'y prête d'ailleurs de fort bonne grâce, car il est d'usage de lui donner pour son dérangement des vacations qui peuvent arriver, dans les grandes villes, jusqu'à doubler le traitement annuel.

En matière d'assistance judiciaire, il est chargé par les Parquets de prendre des renseignements sur ceux qui en

sollicitent le bénéfice, de recueillir leurs explications. La loi autorise les officiers ministériels, pour éviter les frais de poste, à se servir de son intermédiaire pour faire parvenir les lettres aux assistés judiciaires.

C'est enfin le Commissaire de police qui se charge d'un service qui, normalement, devrait incomber au maire, celui des légalisations de signatures. C'est un service absolument gratuit qui prend, d'année en année, une importance plus grande en raison de l'extension continuelle des formalités administratives.

OBSERVATIONS

Les fonctions de commissaire de police, dans les villes qui n'en possèdent pas, sont remplies directement par le Maire. Il en est de même lorsque le Commissaire de police est empêché.

Dans les villes possédant plusieurs commissaires de police, le Commissaire central s'occupe d'ordinaire plus spécialement des questions relatives au maintien de l'ordre et à la recherche des infractions graves, tandis que les Commissaires de quartier font les besognes plus proprement administratives, instruisent les petits délits, expédient les affaires courantes.

Le Commissaire de quartier, en cas d'absence, est suppléé par le Commissaire du quartier voisin.

LES AGENTS DE LA POLICE MUNICIPALE

Le personnel des agents de la police municipale, quand il est au complet, comprend trois catégories d'agents :

a) Le personnel des bureaux des commissariats chargé des écritures.

b) Les agents en uniforme appelés selon les villes, gardiens de la paix ou sergents de ville, qui sont chargés spécialement du service de la voie publique, de la circulation, de la constatation des flagrants délits et du maintien de l'ordre.

c) Les agents en bourgeois ou agents de la sûreté chargés plus spécialement des enquêtes criminelles, de l'exécution des mandats d'amener, de la police des mœurs.

Il va sans dire que cette distinction n'existe que dans les grandes villes, dans les petites villes il n'est pas rare que le même agent fasse tour à tour les trois sortes de fonctions.

Organisation de la police municipale. — Il faut établir une distinction entre les villes qui ont plus ou moins de 40.000 habitants.

Pour les villes de 40.000 habitants (article 103 de la loi du 5 avril 1884), l'organisation de la police est fixée par décret après consultation du Conseil municipal. Le décret fixe le nombre des agents dans chaque catégorie. Les frais d'entretien de cette police sont à la charge exclusive de la ville. Mais c'est une dépense obligatoire pour la commune et si un conseil municipal refusait d'allouer les fonds nécessaires, ils seraient portés d'office au budget communal par décret rendu en Conseil d'Etat.

Dans les villes de moins de 40.000 habitants au contraire, aucune obligation d'avoir une police. C'est toujours la ville qui la paye, mais elle est libre d'en avoir ou de n'en pas avoir. L'organisation de la police est alors fixée par arrêté du Maire dans la limite des crédits qui lui sont alloués à cet effet par le Conseil municipal. Le pouvoir central ne peut rien imposer de ce chef aux communes.

Les Agents de Police municipale sont nommés par le Maire mais doivent être commissionnés par le Sous-Préfet ou le Préfet.

Le Préfet seul peut les révoquer sur la proposition du Maire. Le Maire peut les suspendre (loi du 5 avril 1884 Art. 103).

Quant aux modalités du recrutement et du statut, elles sont naturellement extrêmement variées, puisque toute latitude est laissée sur ce point aux communes. Aucune condition d'âge ni d'aptitude n'est exigée.

Fonctionnement et attributions. — Le service fonctionne sous l'autorité supérieure du Préfet et du Maire, et sous l'autorité directe du Commissaire de Police et, dans les villes où il y en a plusieurs, sous les ordres du Commissaire Central.

Les attributions des agents de la Police municipale sont les mêmes que celles des Commissaires de Police puisqu'ils sont, en somme, leurs agents d'exécution. Néanmoins, à la différence des gardes champêtres, l'article 9 du Code d'Instruction Criminelle ne les mentionne pas parmi les officiers de police judiciaire. De sorte que quand un agent de police procède à une arrestation, en cas par exemple, de flagrant délit, ce n'est pas à titre d'officier de la police judiciaire qu'il opère, mais par application de l'article 106 du Code d'Instruction criminelle qui ordonne à tout dépositaire de la force publique de se saisir d'un individu surpris en flagrant délit.

C'est également à ce titre de dépositaire de la force publique qu'agissent les agents de la sûreté locale, quand pour exécuter un mandat d'un juge d'instruction ils vont procéder à l'arrestation d'un inculpé. De sorte que si pour

l'accomplissement de leur mission ils doivent procéder à une effraction, ils doivent légalement requérir un officier de police judiciaire pour les assister. Il est fort douteux qu'en pratique cette formalité soit toujours observée.

Le fonctionnement général du service varie naturellement à l'infini, selon qu'il s'agit d'une ville de quelques milliers d'habitants et d'une ville de plusieurs centaines de mille individus.

Dans une ville d'une dizaine de mille habitants par exemple, le même agent tour à tour tiendra les écritures du commissariat, surveillera la grande place un jour de foire, ira procéder à l'arrestation d'un individu sous le coup d'un mandat d'amener. Il n'est point, comme le gendarme, obligé de porter toujours l'uniforme. Il le quittera s'il doit effectuer une surveillance ou procéder à une enquête nécessitant l'incognito.

A mesure que les villes grandissent, la spécialisation des agents de la Police Municipale augmente.

Si l'on examine une ville de plus de 100.000 habitants on est frappé de la division des fonctions.

Le gardien de la paix comme le gendarme n'accomplit son service qu'en uniforme. Toute la besogne de bureau est assurée par des secrétaires qui ne font pas autre chose.

Les agents de police en bourgeois sont groupés sous les ordres d'un Commissaire de police particulier, intitulé chef de sûreté, dépendant directement du Commissaire Central, et entre les mains duquel viennent aboutir tous les éléments d'information. Les agents de la sûreté sont eux-mêmes répartis en brigades, ayant chacune une attribution particulière.

Les gardiens de la paix sous les ordres d'officiers de paix sont également répartis en brigades, dont chacune est chargée d'un service spécial ou de la surveillance d'un quartier. Il y en a qui sont à pied, d'autres qui sont à bicyclette, dans quelques villes il y en a même à cheval.

Le Commissaire de Police d'une petite ville n'a, la plupart du temps, sous ses ordres que le garde champêtre et un ou deux agents, un « central » de Bordeaux ou de Lille commande à des centaines d'agents de tous ordres.

Dès que le chiffre de l'effectif le permet on tâche d'organiser une permanence. Les agents se relayent de 8 en 8 heures ou de 6 en 6 heures, de manière à ce qu'il y en ait continuellement un certain nombre de service. Mais, bien entendu, cette permanence ne peut exister que dans les villes ayant au moins 5 ou 6 agents.

Dans les villes où le chiffre de l'effectif permet d'avoir un service de police plus puissamment organisé, les agents de service sont répartis en deux fractions, l'une qui reste au poste de manière à ce qu'à tout moment il s'y trouve quelqu'un, l'autre qui circule sur la voie publique.

Les agents de police municipale sont assermentés. Ils constatent par des rapports les infractions qu'ils ont été à même de saisir. Ces rapports font foi en principe jusqu'à preuve du contraire.

Les agents de police sont dépositaires de la force publique. Tout refus prolongé d'obtempérer à leurs injonctions peut donc constituer le délit de rébellion.

L'armement, l'uniforme peut varier selon les villes. Toutefois, les agents portent la plupart du temps le sabre-baïonnette et quelquefois le revolver. On exige en général

qu'ils portent d'une manière apparente leur numéro matricule pour permettre de les retrouver quand il se produit une réclamation à leur sujet.

VILLES A POLICE D'ETAT

La police municipale telle qu'elle vient d'être décrite est remplacée, dans un certain nombre de villes, par une police d'Etat.

Jusqu'en ces dernières années il n'y avait en France en dehors du département de la Seine, pour posséder une police d'Etat, que l'agglomération lyonnaise. La loi du 24 juin 1851 avait donné au Préfet du Rhône les pouvoirs du Préfet de Police, pour la ville de Lyon et sa banlieue. A la suite d'un certain nombre d'incidents et de crimes sensationnels, le régime de la police d'Etat a été institué pour la ville de Marseille par la loi du 8 mars 1908. Puis ce régime a été étendu aux villes de Toulon et de la Seyne par la loi du 14 novembre 1918. Enfin, il a été étendu à la ville de Nice par la loi du 26 juin 1920.

Le fonctionnement de la police d'Etat diffère de celui de la police municipale dans les points ci-après :

a) Le chef de la police n'est plus le Maire mais le Préfet.

C'est au Préfet que passent les attributions énumérées aux § 2 et 3 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, rixes, attroupements, tapage nocturne, et celui de maintenir l'ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements.

En ces matières, c'est donc au Préfet et non plus au

Maire qu'il appartient de prendre des arrêtés de police. Quand des grèves ou des manifestations viennent à se produire, c'est le Préfet qui décide des mesures d'ordre à prendre, des manifestations à tolérer ou à interdire. Le Maire n'a plus le droit de requérir la force armée, c'est le Préfet qui est responsable du maintien de l'ordre et au besoin de son rétablissement.

b) Le Maire n'est pas complètement dessaisi de ses pouvoirs de police. Si l'on s'en réfère au texte de la loi, il garderait même la plupart d'entre eux puisque, sur les huit attributions que lui conférait l'article 97, on lui en laisse six. De plus par une anomalie assez singulière, les diverses lois qui ont institué la police d'Etat, après avoir retiré au magistrat municipal les attributions fixées au par. 3 de l'article 97, c'est-à-dire le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, etc., déclarent qu'il est chargé du maintien du bon ordre dans les réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

On peut essayer de concilier ces deux textes opposés par l'interprétation suivante : en temps ordinaire, la police des foires, marchés etc... appartient au Maire mais, lorsqu'il s'y produit de grands rassemblements d'hommes susceptibles de troubler l'ordre public, les pouvoirs de police passent au Préfet. Mais cette distinction d'attributions est surtout théorique. Dans la pratique c'est du Préfet que dépendent les agents de police qui maintiennent l'ordre toujours et partout.

Les pouvoirs qui restent alors véritablement au Maire en matière de police sont ceux qui se rapportent à l'éclairage,

aux inhumations, aux aliénés, aux animaux malfaisants.

Dans ce domaine, le Maire peut prendre des arrêtés de police.

c) Les commissaires de police exercent leurs fonctions exactement de la même façon dans les villes à police d'Etat que dans celles à police municipale.

Seulement ils reçoivent leurs ordres du Préfet.

Il faut ajouter en outre que la ville de Lyon n'a pas de commissaire central, mais un secrétaire pour la police.

d) Le personnel subalterne au lieu d'être un personnel municipal devient un personnel d'Etat. A ce titre, il est nommé et révoqué par le Préfet qui fixe également le traitement. L'effectif continue à être déterminé par décret, mais le Conseil municipal n'est pas consulté. Les agents de police reçoivent par l'intermédiaire des commissaires de police les ordres du Préfet. Néanmoins, le Maire peut les requérir pour l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont laissés. Mais il ne s'agit que de réquisitions et non plus d'ordres.

Malgré tout, ce personnel garde le caractère municipal ou intermunicipal en ce sens que sa compétence est limitée à la commune ou à l'agglomération et que c'est le budget communal qui supporte, en définitive, la plus grosse partie des dépenses. Pourtant comme c'est l'Etat qui est dans ces villes le grand maître de la police, il est juste qu'il participe aux dépenses qu'il impose. Le principe est admis mais reçoit selon les villes divers modes d'application.

Pour Marseille, la ville paie 1.600.000 francs sur les 2.880.000 francs inscrits au budget de 1908 et la moitié du surplus.

Pour Toulon, la ville paye une somme égale au montant des dépenses de 1913 et la moitié du surplus.

Dans l'un et l'autre cas la totalité de la dépense est inscrite au budget de l'État et la ville lui rembourse sa part. Bien entendu, c'est pour elle une dépense obligatoire et si un Conseil Municipal refusait d'allouer la somme nécessaire, elle serait inscrite d'office à son budget par décret du Conseil d'État. En aucun cas, le Conseil Municipal n'a à apprécier l'opportunité d'une augmentation de dépenses en cette matière. Quand il s'agit d'une agglomération telle que Lyon et Toulon-la-Seyne, un arrêté du Préfet en Conseil de Préfecture répartit les dépenses entre les diverses communes au prorata de la population.

POLICE DES CAMPAGNES

Nous entendons par campagne les communes qui n'ont pas de commissaire de police, c'est-à-dire, en principe, les agglomérations de moins de 5.000 habitants.

Le Maire y possède les mêmes pouvoirs de police que dans les grandes villes, avec cette différence que, n'ayant pas de commissaire de police, son autorité s'exerce directement sur les agents de la police municipale qui sont le plus souvent réduits à un seul, le garde-champêtre. Il arrive même que le garde-champêtre n'existe pas et que le Maire soit seul, dans sa commune, à faire la police ; mais au chef-lieu du canton, il y a la brigade de gendarmerie à qui incombe surtout, en pratique, la surveillance des campagnes. L'agent d'exécution du Maire, dans les communes rurales, est donc tout d'abord le garde-champêtre.

Il est chargé sous l'autorité du magistrat municipal, de

maintenir l'ordre dans la commune et de veiller à l'exécution des lois. C'est la loi du 23 septembre 1791 qui l'a institué.

C'est un agent à caractère essentiellement municipal.

Il est nommé par le Maire, mais il doit être agréé par le Sous-Préfet. Le Préfet seul peut le révoquer (Loi du 5 avril 1884, article 102).

Il est rétribué sur le budget communal d'après les crédits votés par le Conseil Municipal.

Aucune condition d'âge ou de capacité n'est exigée.

L'institution n'est pas obligatoire pour les communes. L'article 102 porte en effet « Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes-champêtres ».

En fait, il y a bon nombre de communes qui n'en ont pas.

Ses attributions sont très générales et mal définies. Il est chargé de maintenir l'ordre dans la commune, de surveiller en particulier la propriété rurale, de veiller à la sécurité.

Il est agent de la police judiciaire (Code d'Instruction Criminelle, article 9) et comme tel soumis à l'autorité du Procureur de la République.

Il constate par des procès-verbaux les infractions dont il surprend les auteurs en cas de flagrant-délit. Le procès-verbal dressé par le garde-champêtre est soumis, pour être valable, à la formalité de l'affirmation qui doit être faite par devant le Maire dans les 24 heures. Le procès-verbal affirmé fait foi jusqu'à preuve du contraire.

La gendarmerie exerce une surveillance sur les gardes-champêtres. Chaque chef de brigade doit donner des notes

périodiques sur les gardes-champêtres des communes de sa brigade (Décret du 20 mai 1903, article 312).

Dans les cas urgents, le chef de brigade de gendarmerie peut mettre en réquisition les gardes-champêtres d'un canton et l'officier de gendarmerie ceux d'un arrondissement (même décret, article 314).

II. La Police Générale

A côté des éléments de la police locale que nous venons d'étudier, il existe sur l'ensemble du territoire français, un vaste réseau d'organismes de police générale. Il est à remarquer qu'au point de vue territorial la compétence de la police générale et celle de la police locale se superposent toujours ; ainsi dans une commune seront parallèlement compétents le garde-champêtre (police locale) et la brigade de gendarmerie (police générale). Le critérium de la distinction entre police générale et police locale réside dans le « chef ». La police locale a pour chef le Maire ou le Préfet, dans les villes à police d'Etat. La police générale a des chefs spéciaux, en général plus éloignés et spécialisés comme fonctionnaires de police. Mais alors que les chefs de la police locale (Maire, Préfet dans les villes à police d'Etat) ont « le pouvoir de police » en ce sens qu'ils prennent des arrêtés, les chefs de la police générale (commissaires divisionnaires pour la Sûreté générale, officiers pour la gendarmerie) ne le possèdent pas. Ils ne sont jamais, malgré leurs hautes fonctions, que des organes d'exécution, parce que notre police, en son principe, est *locale*.

On peut dire que la police générale constitue une force destinée à suppléer à l'insuffisance de la police locale.

Les polices locales sont, par essence, indépendantes les unes des autres ; elles n'ont entre elles qu'un lien très lâche de rattachement en la personne du Préfet. Au contraire, les polices générales sont étroitement coordonnées entre elles. Mais il y a lieu de remarquer que cette coordination n'existe qu'au sein de chacun des organismes qui rentrent dans la catégorie de la police générale. La gendarmerie constitue un tout homogène dont les diverses fractions se tiennent de près ; la police mobile de même. Mais gendarmerie et police mobile sont indépendantes l'une de l'autre et n'ont entre elle qu'un lien de rattachement très lâche, dans la personne des Préfets et des fonctionnaires du Parquet.

C'est qu'en effet, la police générale comprend deux organismes absolument distincts. Le premier, qui est une force armée et qui dépend non du ministère de l'Intérieur, mais du ministère de la Guerre, la Gendarmerie. Le second, qui est constitué à proprement parler par des policiers, qui a un rôle tout autant caché qu'officiel : la Sûreté générale.

A) LA GENDARMERIE

La gendarmerie est un corps militaire chargé de veiller plus particulièrement à l'exécution des lois.

C'est elle qui était en France chargée exclusivement de la police générale jusqu'en 1846, date de la création de la police spéciale. Encore aujourd'hui, elle assume la plus grande partie de cette tâche.

Cependant, par une anomalie singulière la gendarmerie ne dépend pas de la Sûreté générale, mais du Ministère de la guerre.

CARACTÈRE, ORGANISATION

Toute l'organisation de la gendarmerie part de ce principe qu'elle est un corps militaire ; elle fait *partie intégrante de l'armée*. La loi du 13 août 1875 sur l'organisation de l'armée consacre son article 32 à la gendarmerie.

L'organisation et le service de la gendarmerie ont été codifiés à plusieurs reprises et en dernier lieu par le décret du 20 mai 1903.

Pour l'administration centrale. — Elle relève du Ministère de la guerre et est administrée par la direction de la cavalerie. Autrefois, il n'y avait au ministère qu'un simple bureau de la gendarmerie, depuis quelques années il a été érigé en une sous-direction qui tend à devenir de plus en plus indépendante de la direction de la cavalerie.

A côté du bureau de la gendarmerie, il existe un « comité technique de la gendarmerie », chargé d'étudier tout ce qui intéresse l'arme et composé uniquement de généraux qui n'en sont pas forcément issus.

La gendarmerie forme un réseau destiné à envelopper de surveillance toutes les parties du territoire français.

Elle se divise de la façon suivante :

a) La légion commandée par un colonel ou lieutenant-colonel chef de légion. C'est l'organisme administratif qui correspond au régiment dans les autres armes. C'est l'unité administrative, mais qui n'a pas une grande importance au point de vue police.

Le territoire d'une légion correspond toujours exacte-

ment à celui d'une région de corps d'armée, parce que la gendarmerie étant un corps militaire est soumise à l'autorité du commandant du corps d'armée.

La légion porte le numéro de la région de corps d'armée.

Cependant, dans un certain nombre de régions de corps d'armée, il y a deux légions de gendarmerie au lieu d'une, la 2^e légion porte alors le même numéro que la première avec l'adjonction du mot *bis*.

Il y a en outre, une légion spéciale pour la Corse, la 15^e *ter*.

b) La légion se divise en compagnies. — Chaque compagnie correspond à un département, sauf pour la Corse qui en a deux et prend le nom de ce département. A la tête de la compagnie est un chef d'escadron. La compagnie est à proprement parler le groupement vivant de la gendarmerie. Le commandant de la compagnie est en rapports constants avec le Préfet, et sous son contrôle il assume la tâche de maintenir l'ordre dans toutes les parties du département.

A l'exception des villes ayant un commissaire de police, la gendarmerie, sous la surveillance du Préfet, est en fait seule pour assurer la tranquillité publique.

c) A la tête de chaque arrondissement, se trouve un officier subalterne ayant sous ses ordres toute la gendarmerie de l'arrondissement. Il est en rapport avec le Procureur de la République et le Sous-Préfet.

Les arrondissements très peuplés sont divisés en sections ayant chacune à sa tête un officier.

Ceci constitue le dernier échelon avant les brigades.

d) La brigade est la cellule constitutive de la gendar-

merie, il y a au moins une brigade par canton. Les cantons peuplés et les cantons frontières peuvent avoir 2 et même 3 brigades. Dans les grandes villes plusieurs brigades peuvent exister simultanément. La brigade est sous les ordres d'un chef de brigade. Elle est composée le plus souvent de 5 hommes. Mais souvent par suite de la difficulté de recrutement, elle est réduite à 4 et même à 3 hommes. La brigade est à pied ou à cheval. Il y a aussi un certain nombre de brigades dites mixtes à 6 hommes dont 4 à cheval.

Autres organismes compris dans la gendarmerie. — a) La gendarmerie d'Afrique pour l'Algérie et la Tunisie forme la 19^e légion. Elle compte deux compagnies pour chacun des départements algériens et une compagnie indépendante pour la Tunisie.

b) *La gendarmerie coloniale.* — Dans chacune de nos colonies, il y a sous les ordres du gouverneur, une force de gendarmerie commandée, selon son importance, par un Officier ou un Sous-Officier. Dans ses grandes lignes l'organisation est la même que pour la gendarmerie métropolitaine.

c) *La gendarmerie maritime sous les ordres du Ministère de la Marine.* — Elle est établie dans les ports de guerre. Elle surveille les établissements de la Marine nationale et tout particulièrement les arsenaux.

d) *La Garde Républicaine.* — C'est un corps d'élite affecté au service de la Capitale, c'est de la gendarmerie constituée en véritable régiment. Elle comprend de la cavalerie et de l'infanterie; son effectif est d'environ 4.000 hommes.

Recrutement, droits et devoirs de la Gendarmerie. — 1^o Les gendarmes se recrutent en principe, parmi les sous-officiers de l'armée ayant au moins cinq ans de service. Mais

dans le but de favoriser les rengagements dans la cavalerie, la loi du 21 mars 1903 avait classé l'emploi de gendarme parmi les emplois réservés. En outre, la même loi avait réservé annuellement un certain nombre d'emplois de gendarmes à de simples soldats ayant servi dans la cavalerie. Il était résulté de cette pratique quelque inconvénients. Les titulaires aux emplois réservés sont, en effet, désignés par une commission interministérielle comprenant bien un fonctionnaire du ministère de la Guerre, mais point d'officier de gendarmerie. On arrivait donc à ce résultat bizarre d'éliminer et le Ministre de la Guerre et les fonctionnaires supérieurs de la gendarmerie dans le choix des nouveaux gendarmes. La loi du 7 août 1913 a heureusement mis fin à cet état de choses en rayant la gendarmerie de la liste des emplois réservés. A l'heure actuelle, le Ministre de la Guerre choisit librement les gendarmes. Néanmoins, le nombre des sous-officiers postulant à cet emploi ayant beaucoup diminué on est forcé, de plus en plus, d'admettre comme gendarmes de simples soldats. Pour parer à l'inconvénient qui en résulte, on a créé depuis la guerre trois écoles de gendarmerie où les candidats gendarmes doivent passer un certain temps avant d'être titularisés.

Le gendarme est un militaire, il en a tous les devoirs comme il en a tous les droits. Il est assimilé, dans la hiérarchie militaire, aux sous-officiers de l'armée et depuis 1918 il en porte les galons. Il y avait autrefois des brigadiers et des maréchaux des logis de gendarmerie. Le décret du 21 février 1918 ayant élevé les gendarmes au rang de sous-officiers a logiquement supprimé ces deux grades qui ont été remplacés par celui de chef de brigade. Celui-ci comporte

quatre classes. Enfin, au-dessus des chefs de brigade, il y a les adjudants. Au point de vue de la situation militaire, le gendarme était sous l'empire de la loi du 18 mars 1905, considéré comme un commissionné. Il n'était lié au service par aucun engagement de durée fixe, mais il lui fallait, pour se retirer, voir sa démission acceptée par le Ministre de la Guerre.

D'autre part, lorsqu'il commettait une faute, le Ministre de la Guerre, seul, avait qualité pour prononcer le retrait de la commission, ce qui constituait pour le gendarme une garantie. Mais la loi du 7 août 1913 ayant supprimé la situation de commissionné, le gendarme était dans l'obligation de contracter un rengagement le plus souvent à court terme. La loi exigeant pour tout rengagement l'autorisation du Conseil de régiment (c'est-à-dire du Conseil de légion pour la gendarmerie) le gendarme pouvait se voir refuser l'autorisation de renouveler son engagement pour une faute insignifiante. Aussi une loi récente a remédié à cet état de choses en donnant au Ministre de la Guerre le pouvoir de régler par décret la situation des gendarmes. Ils sont aujourd'hui à nouveau sous le système de la Commission depuis le décret du 15 novembre 1920.

Les gendarmes, étant militaires, sont astreints à loger à la caserne ou chacun, néanmoins, a son appartement séparé. Ils doivent être constamment en uniforme, même en dehors de leur service, ils sont en état de réquisition légale et permanente (art. 26 de l'instruction du 20 août 1907) pour coopérer au maintien de l'ordre et ne peuvent prétexter qu'ils ne sont pas de service.

2° Les officiers se recrutent partie parmi les sous-officiers

de gendarmerie, partie dans le reste de l'armée. Le quart des lieutenances et des capitaineries vacantes est donné à des lieutenants de l'armée, le reste aux sous-officiers de gendarmerie. Tous les emplois de chef d'escadron sont donnés à des capitaines de l'arme. Une partie des emplois de chef de Légion peut être donnée à des colonels ou lieutenants-colonels des troupes à cheval.

A l'Etat Major général de l'armée, il y a un certain nombre de généraux affectés au service de la gendarmerie pour les inspections et le Comité technique. Mais ces généraux dépendent de l'Etat-Major général et non de la gendarmerie ; aucun texte, du reste, n'oblige le Ministre de la Guerre à les recruter parmi les colonels de gendarmerie et il y en a toujours en certain nombre qui sont issus d'autres armes.

Les officiers de gendarmerie ont les mêmes droits et devoirs que les autres officiers de l'armée active. La loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers leur est donc applicable, ils sont propriétaires de leur grade, dont ils ne peuvent être destitués que par jugement du Conseil de Guerre et dans des cas déterminés par la loi. Tous les sous-lieutenants de gendarmerie passent de droit lieutenants après deux ans de grade. L'avancement des lieutenants au grade de capitaine a lieu pour deux tiers à l'ancienneté et pour un tiers au choix. Les affectations des officiers sont faites par le Ministre.

3° Règles communes aux officiers de gendarmerie et aux gendarmes.

Ils ont droit à une pension de retraite, conformément aux lois sur les pensions militaires, après 30 ans de service pour les officiers et 15 pour les gendarmes. Ils sont justi-

ciables des Conseils de guerre pour tous les crimes ou délits qu'ils commettent, à l'exception de ceux qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions d'officiers de police judiciaire pour lesquels les tribunaux de droit commun sont compétents.

Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent serment devant le tribunal civil. Militaires, ils ne peuvent prendre part à aucune élection tant qu'ils servent activement.

La gendarmerie est placée « auprès » des différentes autorités civiles et judiciaires mais elle ne leur est pas subordonnée. L'art. 66 du décret du 20 mai 1903 a soin de rappeler à ces autorités qu'elles doivent s'abstenir vis-à-vis de la gendarmerie de l'emploi de toute formule impérative et de ne lui adresser que des « réquisitions ». La gendarmerie, du reste, n'a pas à se faire juge de l'opportunité de ces réquisitions et doit y obtempérer, sauf ultérieurement, si la réquisition semble abusive, à la signaler au Ministre de la Guerre.

Les seuls chefs auxquels soit hiérarchiquement subordonnée la gendarmerie sont les chefs militaires, les généraux commandant les régions de corps d'armée et les subdivisions territoriales. En outre, la gendarmerie est soumise à l'inspection annuelle d'un Officier Général agissant par délégation du Ministre.

Frais d'entretien. — Tous les frais de solde, d'habillement, d'équipement, d'achat et d'entretien des chevaux sont à la charge de l'Etat. Mais c'est au département qu'incombe l'entretien des casernements.

ATTRIBUTIONS

Le décret de 1903 précise que la gendarmerie tout en relevant du Ministère de la Guerre pour l'administration

générale de l'armée, relève aussi du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice.

1° Attributions relevant du Ministère de la Guerre. —

Ces attributions sont fort nombreuses depuis le service militaire universel. En théorie ce ne sont pas les principales fonctions des gendarmes, mais en pratique, étant donné le caractère militaire de la gendarmerie, elles ont une grande importance. Ce sont :

a) La surveillance militaires dans leurs foyers.

b) L'administration des hommes de la réserve et de la territoriale. Les gendarmes sont chargés de porter les ordres de mobilisation et de distribuer les livrets militaires. A certaines époques de l'année cela peut constituer un très lourd service.

c) La préparation de la mobilisation, notamment en ce qui concerne le recensement des véhicules et des animaux susceptibles d'être réquisitionnés. Chaque brigade possède un cahier de mobilisation contenant toutes les prescriptions qui s'y rapportent.

d) La Police judiciaire militaire. — L'article 84 du Code de justice militaire les classe parmi les officiers de police militaire judiciaire.

2°. Attributions relevant du Ministère de l'Intérieur. —

Les gendarmes reçoivent leurs instructions des Préfets et des Maires. La gendarmerie est chargée d'exercer une surveillance constante sur tous les points du territoire.

Chaque commune doit être visitée par les gendarmes au moins deux fois par mois de jour et une fois par mois de nuit. Ils peuvent être chargés d'enquêtes administratives ou de remises de pièces. Ils ont pour mission tout particulière-

ment de maintenir l'ordre dans tous les lieux où doit se produire un grand rassemblement d'hommes, tels que foires, fêtes foraines, etc.

C'est encore à la gendarmerie qu'incombe le service de prêter main-forte à l'autorité civile en cas de grèves, pour assurer le maintien de l'ordre et la liberté du travail. Ceci peut constituer un service très lourd. En effet, dans toute localité où une grève se manifeste, il est nécessaire de faire appel à un nombre important de gendarmes. Il faut pour cela opérer des prélèvements sur les brigades voisines dont l'effectif se trouve quelquefois réduit de ce chef à deux ou même à un gendarme.

Enfin, c'est encore la gendarmerie qui est chargé de rétablir l'ordre dans la rue lorsqu'il n'a pu être maintenu. Elle peut avoir à disperser les rassemblements tumultueux et les manifestations, elle y emploie au besoin la force. Si elle ne suffit pas, elle peut être aidée par la troupe. Dans tous les cas où il s'agit du maintien ou du rétablissement de l'ordre, la gendarmerie n'agit jamais de son propre chef, mais uniquement lorsqu'elle en est requise.

3° *Attributions relevant du Ministère de la Justice.* — Les officiers de gendarmerie sont officiers de police judiciaire auxiliaires du Procureur de la République. Comme tels, ils ont le droit de commencer les enquêtes en attendant l'arrivée du Juge d'Instruction ; ils procèdent à des perquisitions, mais le décret du 20 mai 1903 déclare que l'officier, lorsqu'il procède à une perquisition, doit se faire assister du Maire ou du commissaire de police, ce qui rend en somme illusoire son droit de perquisition. Les sous-officiers et gendarmes sont agents inférieurs de la police judiciaire, et

comme tels ils exécutent les mandats d'amener délivrés par les Juges d'Instruction.

La gendarmerie, est chargée, d'une façon générale, de seconder le Parquet dans ses recherches. Elle procède à des enquêtes officieuses avant ou au cours des poursuites. Les officiers peuvent être chargés par les Juges d'Instruction d'exécuter des commissions rogatoires, mais le décret du 20 mai 1903 stipule que cela ne doit avoir lieu qu'en cas de nécessité absolue.

Une des principales fonctions de la gendarmerie est de constater par des procès-verbaux les infractions qu'elle relève. Ces procès-verbaux sont transmis au Parquet ; ils font foi jusqu'à preuve du contraire. La gendarmerie est encore chargée de recevoir les plaintes et dénonciations, les simples gendarmes doivent commencer les enquêtes en cas de flagrant délit.

La gendarmerie est chargée, sous l'autorité du président de maintenir l'ordre dans les salles d'audience des tribunaux. C'est à elle qu'incombe le service du transport des détenus qui doit avoir lieu en principe à pied, mais en fait se fait ordinairement en chemin de fer.

B) LA DIRECTION DE LA SÛRETÉ GÉNÉRALE

La Sûreté Générale est l'organisme chargé, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, de donner l'impulsion à tous les services de police et de centraliser les renseignements relatifs à la sécurité publique.

Tous les services de police, exception faite de la gendarmerie, relèvent donc de la Sûreté générale, en particulier les Commissaires de Police. Mais quand on dit la direction

de la Sûreté Générale, on entend par là seulement le service qui fonctionne au Ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire l'administration centrale de la police et les deux organismes qui en dépendent directement : la police spéciale et la police mobile.

1° L'ADMINISTRATION CENTRALE

C'est une des directions du Ministère de l'Intérieur. Le fonctionnaire qui la dirige porte le titre de Directeur de la Sûreté Générale. Il est nommé par décret et recruté d'ordinaire dans l'administration préfectorale.

Caractère du Directeur de la Sûreté Générale. — Le Directeur de la Sûreté Générale, à la différence des autres Directeurs de Ministères, présente un double caractère très marqué. Il est en même temps chef des bureaux des services de police et comme tel n'ayant aucune autorité propre, mais seulement celle qui lui est déléguée par le Ministre. Il est d'autre part agent actif de la force publique en tant que véritable chef hiérarchique de la police spéciale et surtout de la police mobile.

Il ne constitue pas un échelon hiérarchique entre le Commissaire de Police municipale et le Ministre de l'Intérieur. Le Commissaire Municipal dépend du Maire, qui dépend du Préfet. Le Préfet dépend directement du Ministre et en aucun cas du Directeur de la Sûreté Générale. Seulement les affaires soumises au Ministre et qui se rapportent à la police, sont traitées par la Direction de la Sûreté Générale. Mais jamais le Directeur de la Sûreté Générale n'intervient directement pour le maintien de l'ordre. C'est le Préfet qui agit. Il se peut qu'en pratique le Directeur donne des instructions à un Préfet. Mais c'est qu'alors il agit au

nom du Ministre, il n'a pas un pouvoir propre, mais un pouvoir délégué. Mais tout ceci, qui est vrai du Directeur de la Sûreté comme fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, ne l'est plus quand on le considère comme Chef de la Police spéciale, ce qu'il est depuis 1853 et surtout comme Chef de la Police mobile, créée en 1908. Il a un pouvoir propre sur les divers agents de la Police mobile et, à ce titre, constitue un échelon hiérarchique entre le contrôleur des recherches et le Ministre.

Organisation des bureaux de la Sûreté Générale. —

Les bureaux de la Sûreté Générale comprennent : Le Cabinet du Directeur et trois bureaux.

Le premier règle les questions du personnel, le deuxième a dans ses attributions la police administrative, il élabore les règlements de police. Le troisième s'occupe de la police générale.

Il y a en plus des services extérieurs ressortissants à la Direction.

Le contrôle de Police Administrative qui a la direction de la Police Spéciale.

Le contrôle des recherches qui a la direction de la Police Mobile.

Deux contrôleurs généraux de la Sûreté Générale. Ces hauts fonctionnaires, qui avaient été un moment supprimés, ont été rétablis par le décret du 3 décembre 1918. Ils sont obligatoirement choisis parmi les fonctionnaires de la police ; ils ont pour mission de vérifier le fonctionnement des commissariats de police et des divers services de la Sûreté Générale.

2^o LA POLICE SPÉCIALE

Origines. — Les Commissaires spéciaux furent créés par le décret du 25 mars 1811 ; l'article 7 de ce décret fixait leurs attributions : « Surveiller particulièrement l'esprit public des habitants, les opérations de commerce et celles de la conscription, le service des douanes, le mouvement des ports, la ligne des côtes et des frontières, les communications avec l'étranger, les subsistances, la librairie, l'instruction publique, les associations politiques et religieuses, et en général toutes les parties d'administration et des services publics. » (Décret du 25 mars 1811, article 7).

La police spéciale fut supprimée sous la Restauration. Pourtant malgré cette suppression de principe, il subsista un certain nombre de Commissaires spéciaux, notamment dans les villes frontières. Ces fonctionnaires existaient encore lors de l'organisation des chemins de fer.

L'origine immédiate de la police spéciale date de la Monarchie de Juillet. Le nom de Commissaire Spécial des Chemins de fer est mentionné pour la première fois dans l'ordonnance royale du 15 novembre 1846. Mais ces fonctionnaires tout en portant le même nom qu'aujourd'hui n'avaient pas du tout les mêmes attributions. Les Commissaires spéciaux d'alors étaient ce que sont aujourd'hui les Commissaires de surveillance administrative qui dépendent du Ministère des Travaux Publics.

Les Commissaires Spéciaux avec le caractère qu'ils ont aujourd'hui datent du 22 février 1855. Une circulaire ministérielle du 1^{er} juin suivant délimite les attributions respectives des Commissaires Spéciaux de Police et des Commissaires

de Surveillance Administrative. Elle est l'origine de notre police spéciale. Destinée primitivement à la police des voies ferrées elle a vu son rôle s'élargir chaque jour. Pourtant, jusqu'à ces dernières années, elle portait encore le titre de « Police Spéciale des Chemins de Fer ». C'est le décret du 26 février 1911 qui lui a donné le nom de police spéciale.

Les agents de la police spéciale exercent à la fois la police administrative et la police judiciaire. Ils sont, à ce dernier point de vue, les auxiliaires du Procureur de la République, indépendants des municipalités et ne relèvent que du Directeur de la Sûreté et des Préfets. En matière de police judiciaire, ils sont compétents dans toute l'étendue du département de leur résidence (Décret du 23 décembre 1898). Ceux qui sont affectés à la police des chemins de fer sont compétents sur toute l'étendue du réseau où ils sont en fonctions (Décret du 25 février 1855).

Le décret du 11 novembre 1919 fixe le contingent de la police spéciale comme suit : un Contrôleur général, cinq Divisionnaires, 441 Commissaires spéciaux et Commissaires-adjoints, 201 inspecteurs. Commissaires et Inspecteurs sont nommés au concours ; leur traitement est entièrement à la charge de l'Etat.

Créée primitivement pour la police des chemins de fer qui reste encore aujourd'hui une de ses fonctions principales, la police spéciale a vu s'augmenter chaque jour le cercle de ses attributions. Il y a peu de textes pour les régler ; ses fonctions sont nombreuses et mal définies. Les Commissaires spéciaux sont en quelque sorte des *missi dominici* chargés de renseigner le Gouvernement sur l'état d'esprit des populations et, d'une façon générale, sur tout ce qui concerne la sécurité du pays.

Il est impossible d'examiner en détail les différentes attributions de la police spéciale ; il faut donc se contenter de voir les principales.

a) *Police des Chemins de Fer.* — Des commissaires spéciaux siègent aux gares constituant des embranchements importants. Ils ont pour mission d'exercer une surveillance sur l'ensemble du réseau, de rechercher les auteurs des vols (fort nombreux) de marchandises confiées aux Compagnies de Chemins de fer. Quand un crime se commet dans un train, c'est le Commissaire Spécial qui est souvent chargé d'en rechercher l'auteur. Lorsqu'il y a lieu d'organiser un service d'ordre dans une gare, ce soin incombe également au Commissaire Spécial.

Les Commissaires Spéciaux des ports ont à peu de chose près les mêmes fonctions.

b) *Police des Frontières.* — Cette police presque inutile avant la guerre a pris aujourd'hui une grosse extension par suite du rétablissement des passeports, formalité qui a survécu au rétablissement de la paix. Dans chaque gare-frontière, il y a plusieurs commissaires spéciaux chargés de viser les passeports des voyageurs entrant ou sortant de France. Etant donné le grand nombre de gares-frontières ce service nécessite un gros effectif d'agents.

c) *Police des Jeux.* — Une brigade spéciale est chargée de réprimer sur les champs de courses et dans les casinos les paris illicites. Les agents de cette brigade ont compétence sur tout le territoire français. Cette brigade a un caractère fiscal très accentué puisqu'elle a pour but de réprimer les agissements des bookmakers qui privent chaque jour le Trésor de sommes considérables.

d) *Contre-espionnage*. — Ce service était exercé jusqu'en 1898 par le Deuxième Bureau de l'Etat Major de l'Armée. Depuis cette époque il a été rattaché à la Sûreté Générale et confié à la Police Spéciale qui agit, toutefois, de concert avec le Deuxième Bureau. C'est la Police Spéciale qui, avant la guerre, avait confectionné le « Carnet B » contenant la liste des individus suspects à arrêter en cas de mobilisation (1), arrestations qui ne furent pas effectuées et dont il fut question en Haute Cour, lors du procès Malvy.

e) *Autres attributions*. — La Police Spéciale surveille les étrangers et les anarchistes ; elle tend à déjouer les complots contre la sûreté de l'Etat et la forme du Gouvernement. Elle peut ainsi être amenée à s'occuper de politique d'où le qualificatif qu'on lui donne souvent de « Police Politique ».

Depuis la fin de la guerre elle a la charge des Bureaux d'émigration constitués aux frontières. Elle veille à la sécurité du Président de la République (Police de l'Elysée), des Ministres, des Souverains et dignitaires étrangers de passage en France.

Les Commissaires Spéciaux de départements renseignent le Gouvernement sur l'imminence des grèves, sur l'état d'esprit des populations, lui signalent les possibilités de ravitaillement de leur circonscription.

Organisation. — La police spéciale comprend des services centraux et des services locaux.

Les services centraux sont les suivants :

Le service des renseignements généraux.

(1) Locard, page 14

Le service des courses et des jeux.

Le service central de la carte d'identité des étrangers.

Le service photographique.

Les agents attachés à ces services sont compétents sur l'ensemble du territoire. Aux services centraux il faut encore rattacher les agents du commissariat spécial du Palais de l'Elysée. Tous les agents des services centraux relèvent directement du contrôleur de la police administrative.

Services locaux. — Des Commissaires spéciaux sont disséminés sur divers points du territoire. Ils relèvent du Préfet du département de leur résidence.

3° LE CONTRÔLE DES RECHERCHES. — LA POLICE MOBILE

a) Origine. — La police mobile est de tous les services dépendant de la Sûreté générale le plus récemment créé puisqu'il ne date que de 1908.

La création de ce service avait été réclamée depuis fort longtemps. On se plaignait en effet, depuis bien des années, du nombre sans cesse croissant de crimes impunis. De tous côtés, on reconnaissait l'insuffisance absolue de la police municipale et de la gendarmerie, restées bridées dans d'étroites limites de compétence, en face de bandits usant de tous les moyens d'action mis par la science moderne à leur disposition.

Plusieurs propositions avaient été élaborées en ce sens. M. Garçon avait proposé vers 1898 d'attacher aux Parquets importants des tribunaux ainsi qu'aux Parquets généraux, des Commissaires et Inspecteurs dont la compétence coïnciderait avec celle du Tribunal ou de la Cour près desquels ils seraient attachés,

Le Vicomte de Montfort avait déposé le 23 Mai 1905 sur le bureau du Sénat une proposition de loi instituant une « brigade mobile » Mais il s'agissait dans l'esprit de ce sénateur d'agents en uniforme et destinés au maintien de l'ordre. Il n'y avait que ressemblance de nom avec les brigades mobiles qui furent créées quelques années plus tard. Au cours des années 1906 et 1907, rien n'avaient été fait et les malfaiteurs en profitèrent pour se livrer à des exploits chaque jour plus audacieux. Une bande avait mis en coupe réglée les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Dans le bassin de Briey, il se produisait presque journellement des rixes se terminant par des coups de feu. Dans les campagnes, les vols à mains armée se multipliaient, parallèlement avec les bandes de romanichels qui infestaient le pays.

Cet état de choses des plus regrettables eut son écho à la Chambre des Députés, à la Séance du 28 Février 1907, lors d'une interpellation. Répondant aux interpellateurs, le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, qui était alors M. Clémenceau reconnut la gravité des faits et promit de prendre les mesures nécessaires.

Quelques jours après, le décret du 4 Mars 1907 créait « un emploi de commissaire de police chargé du contrôle général des services de recherches dans les départements. »

Puis le décret du 30 décembre 1907 instituait 12 brigades régionales de police mobile.

Aujourd'hui les bases d'organisation de la police mobile sont fixées par le décret du 31 août 1911, par celui du 7 septembre 1913 et par celui du 29 décembre 1919.

Organisation. — A la différence de la police spéciale qui est subordonnée à la fois au Préfet et au contrôleur de

la police administrative, les agents de la mobile ne dépendent hiérarchiquement que du directeur de la Sûreté Générale. Dans les départements où ils sont en résidence le Préfet possède sur eux un droit de contrôle, mais n'est jamais leur chef hiérarchique.

Les effectifs de la police mobile fixés pour la dernière fois par le décret du 29 décembre 1919 sont les suivants :

Un contrôleur général, un contrôleur général adjoint.
18 commissaires divisionnaires,
87 commissaires, 300 inspecteurs.

Comme la police spéciale, la police mobile comprend des services centraux et des services régionaux. Le fonctionnaire qui dirige la police mobile porte le titre de « Contrôleur Général des services de recherches judiciaires ». Il est subordonné au directeur de la Sûreté Générale.

Il exerce une autorité directe sur l'ensemble des agents de la police mobile et, par délégation du Ministre, il a autorité sur les commissaires municipaux et spéciaux. Il est compétent pour exercer ses fonctions sur l'ensemble du territoire français.

Le service central de la police mobile s'intitule « Contrôle général des recherches. » Il a pour mission de centraliser tous les renseignements concernant les malfaiteurs professionnels. Il a un service d'archives fort important. Il recueille l'état signalétique de tous les individus condamnés par les tribunaux. Il publie, à l'usage des différents fonctionnaires de la police, le « Bulletin hebdomadaire de police criminelle » contenant les mandats

de justice contre les malfaiteurs en fuite avec leur signalement et, autant que possible, leurs photographies.

Les commissaires et inspecteurs attachés au contrôle des recherches sont compétents sur l'ensemble du territoire.

Services régionaux. — C'est ici qu'apparaît la véritable originalité de la création. L'ensemble du territoire est réparti entre les dix-sept brigades mobiles, conformément au décret du 29 décembre 1919. (Il y avait primitivement douze brigades mobiles — elles avaient été portées à quinze par le décret du 31 août 1911). Chaque brigade a sous sa juridiction un territoire comprenant de quatre à six départements, répartis de telle sorte que les communications soient aussi faciles que possible entre la ville où siège la brigade et les diverses fractions du territoire à surveiller.

Les régions formant un tout ethnique apparent telles que Bretagne et Normandie ont chacune leur propre brigade.

A la tête de chaque brigade régionale se trouve un commissaire divisionnaire, nommé par décret et relevant directement, sans passer par le Préfet, du Contrôleur des recherches.

Les commissaires et inspecteurs de la police mobile sont répartis entre le contrôle des recherches et les brigades régionales, selon les besoins du service. Ceux qui sont affectés à ces dernières sont compétents dans la circonscription dont la brigade a la surveillance

Les Procureurs Généraux, ainsi que les Préfets, exercent une surveillance sur les différents agents de la police mobile et doivent envoyer annuellement des notes à leur sujet au Ministre de l'Intérieur.

Attributions. — Tous les agents de la police mobile sont officiers de la police judiciaire auxiliaires du Procureur de la République. Le décret du 31 mars 1911 (article 1^{er}) délimite nettement les attributions de la police mobile ; elle doit seconder l'autorité judiciaires dans la recherche des crimes et délits de droit commun, mais là s'arrête son domaine. Elle ne doit jamais être requise pour instruire en matière d'enquête administrative. Dans l'esprit de ses fondateurs elle doit être uniquement l'auxiliaire de la justice pour la défense de la société. Deux circulaires ministérielles en date du 4 avril 1908 en règlent l'emploi.

L'une émanant du Ministre de l'Intérieur rappelle aux Préfets qu'ils n'ont pas à lui confier de mission et recommande aux différents fonctionnaires de police de lui prêter leur concours. L'autre émane du Ministre de la Justice, elle avertit les Parquets de n'avoir à requérir les services de la brigade mobile qu'autant qu'il s'agit d'une enquête criminelle importante ; sauf le cas d'urgence, les Procureurs de la République et Juges d'Instruction ne devront pas, du reste, saisir d'eux-mêmes la brigade mobile, mais s'adresser au Procureur Général qui la saisira s'il juge que l'affaire en vaut la peine. Dans ce cas, il requerra le commissaire divisionnaire, chef de la brigade, de prendre en mains l'affaire. Le commissaire divisionnaire n'a pas à discuter l'opportunité de la réquisition du Parquet Général, mais il désigne, en toute liberté, ceux de ses agents qui prendront en mains l'affaire. Une fois la brigade mobile saisie, le Juge d'Instruction prend une décision « dessaisissant » les autres polices de la connaissance de l'affaire.

Avec l'augmentation de ses effectifs, les Parquets font appel, de plus en plus, au concours des brigades mobiles. C'est la police mobile qui est à peu près seule, aujourd'hui, à instrumenter pour les crimes et les délits graves commis dans les villages ou les petites villes. Au contraire, dans les grandes villes pourvues d'un service de sûreté, on n'y fait appel que rarement. La première brigade de police mobile est compétente sur le territoire de la préfecture de police, mais elle n'y opère qu'exceptionnellement.

Quand un agent de la police mobile est sur la piste d'un malfaiteur qui quitte la circonscription où cet agent est compétent, cet agent continue la poursuite, mais on lui adjoint un agent de la nouvelle circonscription pour instrumenter. De cette façon, « le droit de suite », si nécessaire en matière de recherche des criminels, existe en pratique.

Pendant la guerre, la police mobile a opéré très utilement en matière de contre-espionnage. On fait toujours appel à son concours quand il s'agit d'une bande organisée, de malfaiteurs se livrant à leurs exploits sur divers points du territoire.

Cependant quand le service général n'a pas à en souffrir, les particuliers, victimes d'une infraction, peuvent obtenir son concours. Mais il faut, au préalable, se constituer partie civile et consigner au greffe une somme suffisante pour garantir les frais des recherches.

III. La Police à Paris

La police de la région parisienne forme un tout indivisible. On n'y peut distinguer, comme dans le reste de la France, la police générale de la police locale, parce que l'une

et l'autre sont sous les ordres du même chef : de Préfet de Police.

Le Préfet de Police exerce, à la fois, la police générale et la police municipale. Héritier de l'ancien Lieutenant Général de Police dont il a repris, après quelques années d'interruption seulement, presque toutes les attributions, il a la lourde mission d'assurer la sécurité de la capitale.

Ici, à la différence des autres parties du territoire, où le fonctionnaire (préfet, maire) investi des « pouvoirs de police » n'appartient pas lui-même à la police, celui qui est investi du pouvoir est uniquement fonctionnaire de la police.

La Préfecture de Police a été créée par l'article 16 de la loi du 28 Pluviose an VIII « à Paris, un Préfet de Police sera chargé de ce qui concerne la police ». Aboli pendant la première Restauration, il fut rétabli lors des Cent-Jours et a toujours existé depuis.

Ses pouvoirs ont été pour la première fois définis par l'arrêté des Consuls du 12 Messidor an VIII qui est encore aujourd'hui la source de ses pouvoirs. Les principales dispositions de cet arrêté sont les suivantes : Le Préfet de Police exercera ses fonctions sous l'autorité immédiate des Ministres : il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leur département respectif (art. 1^{er}) ».

« Il fera exécuter les lois sur la mendicité et le vagabondage (art. 5) ».

« Il prendra les mesures propres à prévenir ou dissiper les attroupements..... les réunions tumultueuses (art. 10) ».

« Il aura la police des théâtres (art. 12).

« Il fera faire la recherche des militaires ou marins déserteurs » (art. 19).

« Il sera chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie.... d'ordonner la démolition, réparation, des immeubles menaçant ruine » (art. 21).

« Il sera chargé de prendre les mesures propres à prévenir ou à arrêter les incendies ; il aura la surveillance du corps des sapeurs-pompiers » (art. 24).

« Il aura sous ses ordres les Commissaires de Police, les Officiers de Paix » (art. 35).

Primitivement les pouvoirs du Préfet de Police ne s'étendaient qu'à la ville de Paris. Mais l'arrêté des Consuls du 3 Brumaire an IX a élargi son domaine : sa juridiction s'étend aujourd'hui à tout le département de la Seine. De plus, les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, du département de Seine-et-Oise, sont soumises à son autorité en matière de police. Probablement parce qu'autrefois Saint-Cloud était résidence impériale.

De par son chef, la police de la région parisienne a donc plutôt un caractère départemental. Mais les pouvoirs du Préfet de Police ne sont pas les mêmes pour Paris et pour sa banlieue.

A Paris, l'absence de Maire élu fait que les pouvoirs de police appartiennent, dans leur intégralité, à l'autorité préfectorale. Toutefois, il ne sont pas tous exercés par le Préfet de Police. Le Préfet de la Seine en possède un certain nombre. C'est ce dernier, en particulier, qui a dans ses attributions les cimetières, les précautions à prendre contre les neiges et verglas ; c'est lui aussi qui a la police des promenades publiques et, à ce titre, les gardes des squares dépendent de lui. En banlieue, le Préfet de Police exerce les pouvoirs de police générale tels qu'ils lui sont conférés par

l'arrêté des Consuls du 12 Messidor, an VIII. Mais les Maires ne sont pas complètement déssaisis de leurs pouvoirs de police. La loi du 15 juin 1853 les charges de la police des cimetières et promenades publiques, de l'éclairage, du balayage des voies publiques, des mesures relatives aux incendies etc., etc... Dans ces diverses fonctions, les Maires agissent sous la surveillance du Préfet de la Seine.

Préfet de Police, Préfet de la Seine, Maires des communes suburbaines ont donc chacun des pouvoirs en cette matière. Ils ont donc chacun droit de prendre des arrêtés de police dans la mesure de leurs attributions respectives. Mais la police d'ordre, c'est-à-dire les mesures à prendre pour assurer la sécurité publique, les ordres écrits ou verbaux à donner en cette matière aux agents de la force publique, appartiennent exclusivement au Préfet de Police pour l'ensemble de l'agglomération. Les Maires des arrondissements de Paris nommés par le Gouvernement n'ont qu'un seul pouvoir en matière de police : celui d'accorder des permis d'inhumer.

La police de l'agglomération parisienne devrait, logiquement, être à base départementale. Mais il n'en est pas ainsi. On distingue, en effet, nettement, le budget de la police de Paris, celui de la police des communes du département de la Seine, celui des communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon.

Paris est la seule ville à police d'Etat pour laquelle le budget de la police ne soit pas inscrit au budget de l'Etat, mais au budget de la ville. Chaque année, le conseil municipal est appelé à discuter les dépenses afférentes à la police parisienne, en même temps que les autres dépenses

de la ville. Mais s'il refusait de les voter, elles seraient inscrites d'office au budget municipal par un décret pris en Conseil d'Etat. Comme la police de Paris dépasse singulièrement le cadre d'une police locale, il est juste que l'Etat participe aux dépenses de son entretien. Ce principe a été admis depuis 1854. Depuis 1860, les dépenses de police se partagent également entre la ville et l'Etat. Toutefois, le traitement des commissaires de police et des employés des bureaux de la préfecture est uniquement à la charge de la ville. L'Etat rembourse sa part sous forme de subvention. Au budget de 1920, cette subvention atteignait la somme de 3.382.400 fr.

La police des communes suburbaines du département de la Seine est à caractère intercommunal. Son personnel, au point de vue hiérarchique, dépend uniquement du Préfet de Police et est indépendant des Maires. Ici, selon le principe habituel pour les villes à police d'Etat, la totalité des dépenses est inscrite au budget de l'Etat. Les communes en remboursent un peu plus de la moitié. Un arrêté du Préfet de la Seine en Conseil de préfecture répartit la dépense entre les différentes communes, au prorata de leur population. Cette dépense est obligatoire pour chaque commune, et si l'une d'elles refusait de l'inscrire à son budget, elle y serait portée d'office. En outre, le Conseil Général de la Seine vote annuellement une subvention pour les services de la police suburbaine. Elle se montait, pour l'exercice 1920, à 223.000 fr. Mais cette subvention est purement facultative et laissée à l'appréciation souveraine du Conseil Général.

Quant aux communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon,

elles ont des polices à base communale, mais soumises à l'autorité du Préfet de Police.

Le Préfet de Police a sous ses ordres les commissaires divisionnaires, les commissaires de quartiers, la police municipale de Paris, la police suburbaine, la police judiciaire. Il a, de plus, à sa disposition, la gendarmerie et la Garde républicaine.

Le Préfet de Police a les pouvoirs ordinaires des Préfets des départements, mais il a, en outre, pour Paris, les pouvoirs de police du Maire et, pour les autres communes de l'agglomération, les pouvoirs de police donnés aux Préfets dans les villes à police d'Etat.

En pratique, ces pouvoirs sont beaucoup plus étendus que ceux de n'importe quel Préfet. D'abord, parce que le Préfet de Police est le seul qui use des pouvoirs que confère l'article 10 du Code d'Instruction criminelle, et qu'on admet à Paris diverses pratiques administratives qui seraient considérées comme illégales ailleurs. D'autre part, il a entre les mains des organes d'exécution plus coordonnés, mieux hiérarchisés et, partant, plus puissants.

LES ORGANES D'EXÉCUTION

Les effectifs de la police de Paris et des communes suburbaines sont réglés par décret.

Les emplois supérieurs sont conférés par décret. Le Préfet de Police nomme et révoque les divers agents. En ce qui concerne la révocation, tous les agents dépendant de la préfecture de police sont soumis à la garantie du « Conseil de discipline ». Ce Conseil, qui fonctionne à la Préfecture comprend sept membres, quatre qui sont des supérieurs de

l'agent poursuivi, trois qui ont la même situation que lui. Ces derniers sont nommés par leurs camarades, (arrêté du 12 mars 1921); les divers agents de la Préfecture sont répartis, à cet effet, en une trentaine de catégories qui désignent, chacune, leurs représentants. L'agent poursuivi a un droit de récusation. Aucune révocation ne peut être prise contre un agent sans que le Conseil de discipline ait donné son avis, l'agent entendu ou dûment appelé. L'omission de cette formalité entraînerait, pour l'agent révoqué, le droit de former un recours devant le Conseil d'Etat, mais, une fois le Conseil de discipline régulièrement consulté, son avis ne lie pas le Préfet de Police qui statue en toute liberté.

En ce qui concerne les nominations, le choix du Préfet de Police n'est pas absolu, parce que les lois du recrutement de l'armée classent les diverses catégories d'agents de police parmi les emplois réservés.

Les agents de la Préfecture de police ont droit à une pension de retraite aux termes de la loi de 1853.

ADMINISTRATION CENTRALE

A la Préfecture de police fonctionne un ensemble de bureaux dont l'organisation est fort compliquée et varie du reste, souvent. Ils sont sous la direction du Secrétaire général. Indépendante de ce fonctionnaire est la Division du Cabinet, sous la direction du Chef de Cabinet du Préfet. Le cabinet s'occupe de toutes les affaires concernant la sécurité publique et de celles dont le Préfet désire se garder la connaissance directe. L'un des bureaux du Cabinet, intitulé « bureau des renseignements » a, sous sa direction, le très important service des « Renseignements et des Jeux » ; ce

service, quoique rattaché à l'administration centrale, est un service actif qui sera étudié ultérieurement.

LES COMMISSAIRES

L'arrêté du 12 mars 1921 a divisé Paris et le département de la Seine en dix districts. Chaque district comprend deux arrondissements de Paris et un certain nombre de communes de la banlieue. A la tête du district se trouve un commissaire divisionnaire. Ce fonctionnaire dépend du directeur de la police municipale, pour la police administrative, et du directeur de la police judiciaire, pour la police des infractions. Il a sous ses ordres les compagnies de gardiens de la paix des arrondissements, les forces de police suburbaine, une brigade de police judiciaire, les commissaires de quartiers, les commissaires de police des communes suburbaines. C'est lui qui dirige personnellement le service d'ordre, en cas de grève ou de manifestation sur le territoire de son district.

LES COMMISSAIRES DE QUARTIER

Il y a dans chaque quartier de la capitale (sauf trois) un commissaire de police ; ses fonctions sont à peu près les mêmes que celles des commissaires de police de province. Toutefois, il n'exerce pas une autorité directe sur les agents de la police municipale. De plus, il ne connaît que peu les affaires criminelles ; il ne fait que commencer l'enquête et en est presque toujours dessaisi après quelques heures au profit de la police judiciaire. Il dépend, à la fois, du Directeur de la police municipale et du Directeur de la police judiciaire. Il est officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur de la République. Il est hiérarchiquement

subordonné au commissaire divisionnaire, chef du district. Il a sous ses ordres deux secrétaires et deux inspecteurs. C'est, la plupart du temps, un homme de bureau ; mais, aux jours de trouble, il est appelé concurremment avec les commissaires d'arrondissement, à assurer le maintien de l'ordre sous l'autorité du divisionnaire.

Les commissaires de police des communes suburbaines ont les mêmes attributions.

En dehors des commissaires de quartier, il y a encore un commissaire à la Bourse, un aux Halles Centrales, un au Tribunal de simple police pour y remplir les fonctions de ministère public. Il y a enfin quatre commissaires aux délégations judiciaires qui constituent, en quelque sorte, des juges d'Instruction de second ordre. Commissaires de quartiers et commissaires des communes suburbaines sont recrutés par un même concours, les commissaires divisionnaires sont nommés aux choix, par décret.

LA DIRECTION DE LA POLICE MUNICIPALE

A Paris, on distingue nettement la police administrative chargée du maintien de l'ordre, qui est exercée par des agents en uniforme, sous l'autorité du Directeur de la Police municipale, de la Police judiciaire, exercée par les agents en bourgeois, qui a pour mission principale de rechercher les malfaiteurs.

L'objet de la police municipale est d'assurer le maintien de l'ordre public, de veiller à la circulation, d'apporter son secours partout où le besoin s'en fait sentir, de constater les flagrants délits, au besoin d'en arrêter les auteurs. Malgré son nom, le Directeur de la police municipale étend son

autorité, non seulement sur les agents de police de Paris, mais encore sur ceux de la police suburbaine.

Les agents de police de Paris portent le titre de gardiens de la paix ; ils sont répartis en 20 compagnies, une pour chaque arrondissement. Il y a, en outre, une brigade dite fluviale, une brigade dite des voitures, une dite des halles, trois dites de réserve.

Les cadres supérieurs de la police municipale sont constitués par des fonctionnaires qui, jusqu'à ces derniers temps, portaient le titre d'Officiers de Paix. Ce titre a été créé par la loi du 29 septembre 1791 ; les Officiers de Paix étaient autrefois de simples agents municipaux. Ils étaient, néanmoins, nommés par arrêté du Ministre de l'Intérieur, sur la proposition du Préfet de police (Loi du 19 Nivôse an 8). En 1914, un décret leur a conféré le titre et les attributions de Commissaire de police avec le titre de « Commissaire-Officier de Paix ». Enfin, l'arrêté du Préfet de police du 12 mars 1921 a supprimé les Officiers de paix ; mais ils ont été remplacés par des Commissaires d'arrondissement ayant exactement les mêmes fonctions, de sorte qu'il ne s'agit là que d'un changement de nom. Les Commissaires d'arrondissement ont gardé l'ancien uniforme des Officiers de paix ; ils sont placés dans la hiérarchie de la police parisienne entre les Commissaires divisionnaires (chefs de districts) et les Commissaires de quartier. Il y a un Commissaire d'arrondissement pour commander chacune des vingt compagnies de gardiens de la paix. En outre, cinq Commissaires, dits des services spéciaux, qui occupent le même rang que les Commissaires d'arrondissement, commandent aux brigades de réserve et à celle des voitures.

C'est le Commissaire d'arrondissement qui est chargé à l'intérieur de son arrondissement de la direction des gardiens de la paix, de la surveillance de la voie publique, de l'organisation du service d'ordre quand il se produit des fêtes ou cérémonies publiques. C'est encore lui qui marche à la tête des gardiens de la paix en cas de trouble.

Les cadres inférieurs des gardiens de la paix sont constitués par les inspecteurs principaux, brigadiers-chefs et brigadiers.

Au point de vue du service, la compagnie est divisée en trois brigades égales, qui assurent chacune le service à tour de rôle en se relayant de 6 heures en 6 heures, de telle façon que la moyenne du service soit de 8 heures par jour. Chacune des brigades est divisée elle-même en autant de sous-brigades qu'il y a de postes de police dans l'arrondissement (le plus souvent quatre). Au point de vue de la surveillance, chaque arrondissement est divisé en un certain nombre d'îlots. Selon les disponibilités, un agent est chargé de surveiller un ou plusieurs « îlots ».

Les gardiens de la paix de service restent pour partie au poste de police à la disposition du chef de poste, le reste est disséminé sur la voie publique soit en faction, c'est-à-dire à poste fixe, soit de ronde, circulant dans les rues suivant un itinéraire fixé par leurs chefs.

La brigade des voitures est spécialement affectée à la surveillance de la circulation dans les artères principales.

Quant aux brigades de réserve, elles sont chargées de la surveillance du Bois-de-Boulogne, des théâtres. Elles viennent en aide aux compagnies d'arrondissement en cas de service extraordinaire.

Dans chaque compagnie, il y a un certain nombre d'agents cyclistes. Ceux-ci, créés en 1900, ont vu leur nombre s'étendre considérablement depuis cette date. Ils rendent surtout des services la nuit, pour la surveillance des quartiers peu fréquentés.

Les agents de police du département de la Seine portent le titre de « sergents de ville » ; leurs fonctions sont les mêmes que celles des gardiens de la paix parisiens. Mais ils n'ont pas à leur tête de commissaire d'arrondissement. Ils dépendent du Commissaire divisionnaire chef de district et sont sous la surveillance des commissaires de police des communes suburbaines.

Les agents de la police suburbaine sont beaucoup moins nombreux, proportionnellement, que les gardiens de la paix parisiens (l'effectif de la police suburbaine est de 1425 agents). Pour remédier à cette insuffisance numérique, l'arrêté du 12 mars 1921 stipule qu'en cas de service extraordinaire dans la banlieue et sur la proposition du Chef de district le Préfet de police pourra ordonner que les effectifs de la police parisienne prêteront leur concours hors Paris.

La Direction de la police municipale est une organisation excessivement hiérarchisée et quasi militaire. Les commissaires d'arrondissement sont les véritables officiers des gardiens de la paix. Ils en portent, du reste, les galons. Les gardiens de la paix sont astreints au salut militaire. En cas de rassemblement, ils arrivent en rangs, comme des soldats. Ainsi que les gendarmes, ils n'accomplissent leur service qu'en uniforme. Mais, à la différence de ceux-ci, qui doivent, en principe, le porter toujours, les gardiens de la paix ne peuvent le conserver en dehors du service. Au point

de vue de l'armement, ils avaient, jusqu'à ces derniers temps, le sabre-baïonnette. Cette arme, que tous s'accordaient à déclarer inutile, leur a été retirée dernièrement; la nuit et en cas de trouble, ils ont le revolver d'ordonnance.

LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE

La Police Judiciaire a pour mission de rechercher les criminels, de recueillir les renseignements demandés par l'autorité judiciaire, de réprimer la prostitution. A la différence des agents de la police municipale, les agents de la police judiciaire n'ont pas d'uniforme. Ce sont eux qui forment ce qu'on est convenu d'appeler « la police secrète ». Le chef de cet important service porte le titre de Directeur de la police judiciaire ; ce service comprend en tout 830 agents répartis, les uns entre des postes sédentaires et les autres affectés à des services essentiellement actifs.

Services sédentaires. — Le service de l'identité judiciaire a pour but d'identifier les récidivistes ; c'est lui qui a la charge de l'institution appelée « sommiers judiciaires ». On appelle ainsi le répertoire, créé par les articles 600 à 602 du Code d'Instruction criminelle, qui groupe les condamnations prononcées par l'ensemble des tribunaux français (métropole et colonies). Les sommiers judiciaires fonctionnent parallèlement aux casiers judiciaires, mais sont de beaucoup plus complets. En effet, le législateur, dans un sentiment de commisérations, décide souvent qu'un certain nombre de condamnations ne figureront plus au casier judiciaire ; c'est ce qui arrive, par exemple pour les condamnations effacées par l'amnistie ou la réhabilitation. Il arrive ainsi souvent, dans la pratique, qu'un individu peut présenter un casier « N° 3 »

ou même « N° 2 » intact, alors qu'il a été l'objet, en réalité, d'un grand nombre de condamnations. Au contraire, les sommiers judiciaires, institution surtout administrative, n'oublient jamais. Malgré les amnisties, les réhabilitations, la trace de la condamnation subsiste. En outre, comme le jury a pris l'habitude d'acquitter pour des crimes absolument avoués, les sommiers judiciaires mentionnent également les plaintes dont a été l'objet un individu, les instructions ouvertes contre lui, même si elles n'ont pas été suivies de condamnation. Les tribunaux appelés à juger un homme et voulant connaître son passé s'appuieront donc bien plus volontiers sur le sommier judiciaire que sur le casier.

En dehors de ce service, dont l'utilité est incontestable, mais qui ne demande, somme toute, qu'un travail matériel, l'identité judiciaire possède encore celui de l'anthropométrie dont le but est l'identification des récidivistes. Tout individu arrêté et envoyé au dépôt de la Préfecture, est photographié et mesuré ; on relève sur lui un certain nombre de longueurs osseuses déterminées, puis on classe les photographies dans un certain nombre de divisions en prenant pour base les longueurs osseuses. On prend également ses empreintes digitales. Toutes les empreintes recueillies sont classées dans un certain ordre (méthode Bertillon). Grâce au relevé des empreintes, on a pu identifier des auteurs de crimes avant leur arrestation.

Le Laboratoire municipal sert à faire des analyses souvent minutieuses, à la suite d'un crime. D'autre part, depuis la création du service de la « répression des fraudes », c'est lui qui examine les échantillons de denrées saisies chez les commerçants.

Les services actifs. — Ils sont répartis en brigades au nombre de quatre. La brigade spéciale qui s'occupe des affaires de première importance.

La brigade du centre qui s'occupe de l'exécution des mandats d'amener, des jugements par défaut, des réfractaires au service militaire.

La brigade de la voie publique qui s'occupe des flagrants délits et de la police des mœurs.

La brigade des « notes » qui est chargée des enquêtes prescrites par l'autorité administrative ou judiciaire.

Mais, si nous examinons la direction de la police judiciaire au point de vue de son fonctionnement, nous pourrions voir qu'elle est, en réalité, chargée de deux services fort différents ; celui des recherches et celui de la police des mœurs.

Le service des recherches. — C'est à la police judiciaire qu'incombe la lourde tâche de s'occuper de la recherche des infractions commises sur le territoire de la Préfecture de police. En 1921, elle a eu à s'occuper de 1.100 infractions parmi lesquelles 260 attentats contre les personnes. Il existe une permanence de jour et de nuit pour envoyer des inspecteurs dès qu'un crime est signalé. La police judiciaire doit prendre ici les directives du Juge d'Instruction. D'autre part, il existe un certain nombre de Commissaires de police dits Commissaires aux délégations judiciaires qui cumulent quelque peu les fonctions de Juge d'Instruction et de Commissaire de police. La plupart du temps, en effet, sur commission rogatoire, ils recueillent des dépositions mais il leur arrive aussi d'exécuter des mandats d'amener.

Pendant les onze premiers mois de 1921 la police judiciaire a opéré 11.805 arrestations.

Les individus arrêtés par ses soins sont conduits au Dépôt de la Préfecture de police. Là, ils subissent un interrogatoire dit de police, dans lequel n'est exigée aucune des formalités prescrites par le Code d'instruction criminelle et la loi du 8 décembre 1897. Ce n'est qu'après cet interrogatoire que les inculpés sont déférés au Juge d'Instruction.

C'est encore la police judiciaire qui exécute, dans les quartiers mal famés de la capitale, les opérations connues sous le nom de « rafles ». Elle agit ici en dehors de l'autorité judiciaire, sur mandat du Préfet de police, pris en vertu de l'article 10 du code d'Instruction criminelle.

Les individus saisis au cours d'une rafle sont conduits au « Dépôt » où ils subissent un interrogatoire de police. Souvent, au cours de ces rafles, et grâce aux services de l'identification, on arrive à découvrir les auteurs d'une infraction.

La police des mœurs. — Les ordonnances du Lieutenant général de police, sous l'ancien régime, soumettaient les prostituées à une réglementation sévère dont la sanction était l'emprisonnement par mesure administrative. La Révolution a supprimé le Lieutenant général de police, la déclaration des Droits de l'Homme et le code d'Instruction criminelle ont supprimé les lettres de cachet, mais n'ont pas abrogé les anciennes ordonnances. Héritier du Lieutenant général de police, le Préfet de police continue à les appliquer.

A l'égard des prostituées, la Préfecture de police se reconnaît un double droit : la mise en carte obligatoire et l'internement par mesure administrative.

Toute femme qui tire habituellement de la prostitution ses moyens d'existence est, après un certain nombre d'avertissements, déférée à un tribunal administratif connu sous le nom de « Tribunal du quai de l'Horloge ». Ce tribunal comprend trois membres : un Délégué du Préfet de Police, président et deux Commissaires de Police de la Ville de Paris. Ce tribunal prononce la mise en carte. Ses décisions ne sont, en pratique, susceptibles d'aucun recours. Un médecin est attaché au tribunal avec voix consultative.

Il y a ainsi deux catégories de prostituées : celles « en carte » et les autres appelées « insoumises ». Les femmes « en carte » sont astreintes à subir la visite médicale, deux fois par mois, au dispensaire de salubrité publique de la Préfecture de police. Celles qui sont reconnues malades sont envoyées d'office à l'infirmerie spéciale de la prison Saint-Lazare, où elles sont gardées, même si elles n'y consentent point, jusqu'à leur guérison. Les insoumises arrêtées sont soumises également à une visite et, si elles sont reconnues malades, sont envoyées à l'infirmerie dans les mêmes conditions que les femmes en carte.

En dehors de cette visite, les arrêtés préfectoraux réglementent le raccolage sur la voie publique. Défense est faite aux prostituées de paraître dans les rues en dehors de certaines heures ainsi que dans certains lieux. La sanction à l'infraction de ces règlements est l'emprisonnement prononcé par le tribunal administratif. Il est subi à la prison Saint-Lazare.

La police des mœurs a encore, dans ses attributions, la surveillance des maisons de tolérance.

Autrefois, la police des mœurs constituait une brigade

spéciale commandée par un Officier de paix, aujourd'hui, ses agents sont rattachés à la brigade de la voie publique.

LE SERVICE DES RENSEIGNEMENTS ET DES JEUX

Sous la direction du Chef du troisième bureau du Cabinet du Préfet de police, fonctionne un service à attributions fort mal délimitées, intitulé service des renseignements généraux et des jeux.

Ce service est, en quelque sorte, à la Préfecture de Police, ce qu'est à la Sûreté Générale, la « police spéciale ». Il est chargé de ce qu'on appelle « les recherches dans l'intérêt des familles », de fournir au Préfet de Police tous les renseignements intéressant la sécurité de la capitale. C'est lui qui doit étudier l'état d'esprit de la population parisienne, prévoir les grèves. C'est à des agents de ce service que le Préfet confie toutes les enquêtes administratives délicates. Enfin et surtout, il est à présumer qu'il s'occupe plus ou moins de politique.

Au milieu de ses attributions si touffues, deux services se détachent nettement : le service des jeux et le service des étrangers.

Le service des jeux est chargé, parallèlement avec la brigade des jeux de la Sûreté Générale, de réprimer les paris clandestins. Mais il opère moins souvent sur les champs de courses que la brigade de la Sûreté Générale et se livre plutôt à des descentes chez les tenanciers de maisons suspectes, que l'on soupçonne d'être des « tripots ».

Le service des étrangers qui a pris beaucoup d'extension ces dernières années, surveille l'application du décret du 2 octobre 1888 sur la déclaration obligatoire des étran-

gers. Il recherche ceux qui sont sous le coup d'un arrêté d'expulsion, il fait des enquêtes sur les étrangers indésirables.

LA GARDE RÉPUBLICAINE

La Garde Républicaine est une légion de gendarmerie affectée à la Ville de Paris. Elle est commandée par un colonel et comprend deux régiments, l'un de cavalerie et l'autre d'infanterie. Son effectif est d'environ 4.000 hommes et 900 chevaux. Les frais d'entretien de la Garde sont supportés par l'Etat et la Ville, chacun pour une moitié. A la différence des autres légions de gendarmerie, la Garde a une organisation régimentaire. Au point de vue hiérarchique, elle est subordonnée au Gouverneur militaire de Paris, mais le Préfet de Police a le droit d'en disposer. Dans la pratique, elle supplée la gendarmerie, fort peu importante à Paris. C'est elle, notamment, qui est chargée du service des détenus au Palais de Justice.

Avec les gardiens de la paix et sous la direction du Préfet de Police, elle assure le service d'ordre dans les théâtres, bals et autres lieux de réjouissance publics. Elle fournit un service de gardes et plantons à l'Elysée et dans les ministères.

Elle ne participe pas au service journalier de la surveillance de la circulation sur la voie publique, mais ses services sont requis par le Préfet de police dès qu'une fête, ou une cérémonie quelconque, rend nécessaire un service d'ordre quelque peu important. Dans ce cas, le Préfet de Police ne dispose que des simples gardes et des sous-officiers. Les officiers de la Garde conduisent leurs hommes au lieu du rassemblement et là s'arrête leur service; les gardes,

dans l'exécution du service d'ordre, sont alors, en même temps que les sergents de ville, sous la direction des commissaires divisionnaires et commissaires d'arrondissement.

Mais lorsqu'au lieu d'une fête il s'agit d'organiser le service d'ordre en vue d'une manifestation, on applique l'instruction ministérielle du 20 août 1907 sur la participation de l'armée au maintien de l'ordre. Le Préfet de police requiert du Gouverneur militaire la force armée. Dans ce cas, les officiers de la Garde sont requis en même temps que leurs hommes.

Il existe aussi à Paris des brigades de gendarmerie, mais leur effectif est peu important proportionnellement au chiffre de la population ; les gendarmes de Paris ont à peu près exclusivement des occupations militaires, en particulier tout ce qui concerne les réservistes. Leurs fonctions ordinaires de police sont remplies par la Garde.

Les sapeurs-pompiers de Paris sont militarisés et constituent un régiment. L'effectif est d'environ 1.800 hommes. Au point de vue de la discipline générale, ils dépendent du Gouverneur militaire de Paris, mais au point de vue de leur service particulier, ils relèvent du Préfet de police.

IV. Les Auxiliaires de la Police

I. L'ARMÉE ET LE DROIT DE RÉQUISITION

II. LES DOUANIERS, LES GARDES FORESTIERS, LES GARDES PARTICULIERS

III. LA POLICE PRIVÉE

I. L'ARMÉE ET LE DROIT DE RÉQUISITION

Le soin d'assurer le maintien de l'ordre incombe à l'autorité civile. L'armée ne doit donc jamais agir de son

propre chef mais uniquement lorsqu'elle en est requise.

La participation de l'armée au maintien de l'ordre a été réglementée par l'instruction du Ministre de la Guerre au 20 août 1907. L'autorité civile est seule juge de l'heure à laquelle la réquisition doit se faire, et l'autorité militaire doit y obtempérer si elle est régulière dans la forme, sans en discuter l'opportunité. Mais, une fois l'autorité militaire requise, il lui appartient, en pleine indépendance, de prendre les moyens qu'elle jugera les meilleurs pour satisfaire à la réquisition. Les principales autorités civiles susceptibles de requérir la force armée sont : les Présidents de la Chambre et du Sénat, le Préfet, le Maire, le Commissaire de Police.

La réquisition est adressée au Commandant d'armes dans les villes de garnison ou dans un rayon de 10 kilomètres de celles-ci. En dehors de ce cas, elle est adressée au Général commandant la subdivision.

Il est à remarquer que l'autorité civile ne peut requérir la force armée que lorsqu'elle est impuissante, avec ses propres agents de police, à maintenir l'ordre.

Lorsque la gendarmerie et la troupe opèrent simultanément pour l'exécution d'une même réquisition, le commandement de l'ensemble appartient à l'officier le plus ancien dans le grade le plus élevé, ce qui fait qu'en pratique le commandement n'appartient jamais à un Officier de gendarmerie.

L'autorité civile requérante doit assister l'autorité militaire pendant la durée de la réquisition.

S'il s'agit de disperser un attroupement, on doit se conformer à la loi du 7 juin 1848. L'autorité civile fait à

l'attroupement deux sommations s'il est armé et trois s'il ne l'est pas. Après quoi l'autorité militaire peut le disperser par la force. Il va de soi que si des violences ou voies de fait sont exercées contre la troupe, il n'y a pas besoin d'employer cette procédure. L'instruction ministérielle recommande pourtant au commandant de la troupe « d'avertir autant que possible les assaillants par un ou plusieurs roulement de tambours, ou par des avis répétés à haute voix que l'emploi des armes va être ordonné ».

Lorsqu'il s'agit de troubles présentant un caractère grave, on fait venir dans la localité menacée des troupes de diverses garnisons. Dans ce cas, en pratique, elles sont uniquement à la disposition du Préfet ; on n'admet pas que le Maire puisse en user. La conséquence de cette coutume est donc que le Préfet malgré la lettre de la loi du 5 avril 1884 maintient l'ordre en ce cas, vu l'urgence. Il n'a pas besoin pour cela de prendre au préalable un arrêté retirant au Maire ses pouvoirs de police.

La loi sur l'état de siège. — Cette loi a pour effet de faire passer les pouvoirs de police des mains de l'autorité civile aux mains de l'autorité militaire. La loi fondamentale, en cette matière, est la loi du 9 août 1849, mais elle a été modifiée par les lois du 3 avril 1878 et du 27 avril 1916. Aux termes de la première l'état de siège doit, en principe, être déclaré par une loi. Si le Parlement n'est pas en session, un décret pris en Conseil des ministres peut le déclarer provisoirement. Mais le Parlement se réunit de plein droit le surlendemain et a tous pouvoirs pour maintenir ou lever l'état de siège.

Dans les villes en état de siège, l'autorité militaire

cumule, en matière de police, les pouvoirs des Préfets et des Maires ; les autorités civiles sont dessaisies en principe. Néanmoins, elles conservent provisoirement leurs pouvoirs de police, tant que l'autorité militaire ne se les fait pas remettre en fait. Dans la pratique, elles continuent à les exercer, mais sous le contrôle militaire. La législation de l'état de siège permet les perquisitions de nuit au domicile des citoyens et défère, en outre, au Conseil de Guerre, les civils poursuivis pour certains crimes ou délits intéressant la Défense Nationale.

L'autorité militaire peut prendre des arrêts en matière de police sous la sanction de l'article 471-15° du Code Pénal qui peuvent être déclarés immédiatement exécutoires. Elle peut aussi éloigner des places de guerre les repris de justice mais ce droit est dépourvu de sanction (sauf celle, bénigne, de l'amende de simple police).

Le deuxième bureau de l'Etat-Major général de l'armée au Ministère de la Guerre.

Il existe à l'Etat-Major général de l'armée, un deuxième bureau qui, jusqu'en 1898, était intitulé « bureau des renseignements ». Ses attributions étaient fort mal déterminées. Il a été supprimé après l'affaire Dreyfus, mais on a créé immédiatement, à sa place, un bureau intitulé « Etude des armées étrangères » à attributions également vagues. Le deuxième bureau, avant comme après 1898, s'occupe toujours du contre-espionnage. Mais, depuis cette date, il agit parallèlement à la Sûreté Générale en cette matière. C'est seulement par l'intermédiaire de la Sûreté générale qu'il peut procéder aux recherches, aux surveillances, et aux arrestations.

II. LES DOUANIERS ET LES GARDES-FORESTIERS

Le corps des douaniers relève du Ministre des Finances. Il est créé dans un but fiscal, mais son organisation hiérarchisée en fait un auxiliaire de la police. Les douaniers sont assermentés, les procès-verbaux qu'ils dressent font foi « jusqu'à preuve du contraire » et même dans certains cas « jusqu'à inscription de faux ». Chargés de la répression de la contrebande, ils ont le droit d'opérer des arrestations. Lorsqu'en dehors d'un délit fiscal, ils constatent une infraction de droit commun, ils en dressent procès-verbal. Ils constituent, en quelque sorte, une police des frontières.

Les gardes-forestiers, chargés de veiller à la sécurité et à l'entretien des forêts domaniales, sont également assermentés. Les procès-verbaux qu'ils dressent font foi jusqu'à preuve du contraire ; ils constatent principalement les dégradations que l'on fait subir aux parties de forêts soumises à leur surveillance, mais ils y constatent aussi les infractions de droit commun. Ce sont eux, en somme, qui ont la véritable police des forêts, la gendarmerie n'y faisant que de rares apparitions.

Les gardes-particuliers. — Chaque propriétaire rural a le droit de faire surveiller ses terres par un garde-particulier ; celui-ci n'est donc, à aucun titre, un fonctionnaire. Mais le garde-particulier assermenté a le droit de dresser des procès-verbaux ; le serment est reçu devant le Tribunal civil, au préalable le garde doit avoir été commissionné par le Sous-Préfet. Le garde-particulier assermenté a les mêmes pouvoirs que le garde-champêtre ; ses procès-verbaux doivent être affirmés devant le Maire, ils font foi jusqu'à

preuve du contraire, mais il n'est compétent que pour constater les infractions commises sur la propriété dont il a la garde. Il peut être révoqué de ses fonctions par le Sous-Préfet.

III. LA POLICE PRIVÉE

Cette étude serait incomplète si nous ne disions un mot d'éléments que la loi ignore, mais qui n'en jouent pas moins un certain rôle : la police privée.

Comme la police officielle, la police privée est également administrative ou judiciaire.

La police administrative privée est constituée par les différents veilleurs de nuit que les particuliers, les industriels, préposent à la surveillance de leurs biens. Ces gardiens collaborent à l'œuvre de police et viennent s'ajouter aux agents officiels dont ils allègent la tâche. En cas de flagrant-délit, les agents de la police privée peuvent procéder à des arrestations conformément à l'article 106 du Code d'instruction criminelle, qui enjoint « à tout citoyen, lorsqu'il voit se commettre une infraction de se saisir du coupable et de le livrer aux autorités compétentes. »

La police privée joue également un rôle en matière de police judiciaire. Les agences, dites de renseignements, se chargent, à la requête des particuliers, de la recherche des malfaiteurs. Leurs agents réussissent quelquefois mieux que ceux du gouvernement. Mais lorsqu'ils croient avoir découvert un criminel, ils ne peuvent, bien entendu, procéder à son arrestation, mais seulement requérir les autorités compétentes.

DEUXIÈME PARTIE

D'après le compte-rendu général de l'administration de la justice criminelle, il y avait en France, en 1905, près de 190.000 Agents qui, aux termes de l'article 9 du code d'Instruction criminelle étaient officiers de la police judiciaire, auxiliaires du Procureur de la République. Il est à présumer que ce chiffre n'a pas beaucoup varié depuis cette époque.

On voit donc que le nombre des agents chargés de nous défendre contre les entreprises des malfaiteurs est considérable. Il y a en France un habitant sur 200 qui est officier de police judiciaire soit peut-être un homme sur 60 hommes valides.

Malgré cette proportion formidable, notre police est loin de fonctionner dans la perfection. Elle est souvent impuissante à réprimer les désordres. Le nombre des infractions tend plutôt à augmenter, chaque année nous voyons se commettre des crimes sensationnels dont on ne retrouve pas les auteurs. Et en ce qui concerne les infractions moins graves, la proportion des délits impunis est beaucoup plus considérable. Ce n'est pourtant pas faute de personnel suffisant.

Il est vrai que la statistique dont il vient d'être question basée sur l'article 9 du code d'Instruction criminelle ne peut

donner une idée générale du chiffre d'agents véritablement chargés de la police. Les Maires et Adjoints en effet, qui sont environ 75 000, sont officiers de police judiciaire, mais on ne peut les faire rentrer dans le personnel de la police. Il en est de même des Juges de Paix.

Les agents chargés d'une façon permanente du service de la police en France, ceux qui par profession exclusive sont chargés de la surveillance du territoire et de la recherche des criminels sont beaucoup moins nombreux. Si nous totalisons pourtant ces agents actifs qui sont constitués par la gendarmerie (environ 30.000 hommes), la police spéciale (500), la police mobile (500), les commissaires de police municipale (800), les agents de police municipale (8.000), les gardes-champêtres (30.000), le personnel des services actifs de la Préfecture de police (13.000) nous arrivons à un chiffre approximatif de 80.000. C'est beaucoup moins que le chiffre basé sur l'article 9 du code d'Instruction criminelle, mais c'est déjà un effectif fort respectable ; cela fait à peu près un agent de police pour 500 habitants.

Le mal ne semble donc pas provenir d'une insuffisance d'effectifs, mais plutôt d'un défaut d'organisation.

Ce qui frappe surtout quand on jette un regard d'ensemble sur la police, c'est l'extrême diversité de ses rouages. L'armée chargée d'assurer notre sécurité à l'extérieur forme un tout excessivement hiérarchisé et coordonné, obéissant à l'impulsion du même chef. La police, chargée d'assurer notre sécurité à l'intérieur est constituée par un grand nombre d'organismes, indépendants les uns des autres et qui n'ont, entre eux, que de vagues liens de rattachement par l'intermédiaire des Préfets et de la Sûreté générale. Il n'y

a pas à proprement parler en France une police, il y a seulement des polices. La police a une unité de but très marquée, assurer la sécurité, mais les organes chargés de cette fonction sont excessivement divers. On se demande si ce n'est pas de cette trop grande diversité que naît le mal.

Aussitôt, la réforme qui vient à l'esprit est celle de l'unification de la police ; mais cette unification est-elle possible ? Son rôle est tellement étendu, tellement varié, tellement complexe qu'une pareille unification semble impossible. Et, de fait, elle n'a jamais existé. Il y a bien eu un « Ministère de la Police générale ». Mais ce ministère n'a jamais eu sous ses ordres la gendarmerie, une de nos principales forces de police. D'autre part, la police spéciale et la police municipale tout en dépendant alors du ministère de la Police, comme aujourd'hui du ministère de l'Intérieur, n'en restaient pas moins indépendantes l'une de l'autre.

Et, de fait, quel lien est-il possible d'établir entre l'agent de planton sur une place publique pour y surveiller la circulation et l'agent chargé de retrouver un criminel, de suivre sa piste dans toute la France, et au besoin à l'étranger. Et pourtant, l'un et l'autre appartiennent à la police.

Que la police soit constituée par une multitude de rouages il semble impossible d'échapper à cette nécessité. Tout au plus peut-on se demander s'il n'est pas possible de les coordonner entre eux d'une manière étroite et si on ne peut aussi, en délimitant la compétence de chacun, le cantonner dans un service propre qu'il accomplira mieux parce qu'il sera seul et qu'il le connaîtra plus à fond.

Pour arriver à ce but, ou tout au moins pour s'en rapprocher, on a proposé diverses réformes,

La première et la plus importante est celle de l'étatisation de la police, étatisation totale ou étatisation partielle.

Pour assurer un meilleur recrutement des agents et, par là, un meilleur rendement, on a proposé de leur donner un statut.

Et puis, comme la police semble forcément devoir toujours être constituée par différents rouages, on a proposé un grand nombre de réformes concernant chacun d'eux.

Enfin, certains ont parlé de changer les méthodes actuellement employées : tel sera le plan de notre deuxième partie.

CHAPITRE I

La Question de l'Etatisation

A la trop grande diversité des organismes policiers, source d'impuissance, beaucoup proposent, comme remède, l'étatisation de la police. Nous avons aujourd'hui, disent-ils en substance, deux polices qui se superposent : la Police d'Etat et la Police municipale. En supprimant l'une d'elles, nous n'aurons plus qu'une sorte de Police, et la question de l'unification sera bien près d'être résolue. Comme on ne peut sérieusement songer à supprimer la Police d'Etat, ce qui équivaldrait presque à supprimer l'Etat lui-même, il n'y a qu'une solution : suppression des polices municipales, c'est-à-dire étatisation de la police.

Mais les partisans de l'étatisation ne sont pas tous d'accord entre eux sur la portée de la réforme ; les uns la veulent totale, c'est-à-dire appliquée à tout le territoire et à l'ensemble des services de police, les autres ne la veulent que partielle, c'est-à-dire appliquée à certaines fractions du territoire ou à certains services de police.

L'idée de l'étatisation de la police a été discutée depuis 1882 ; jusque-là, la question de police décentralisée ne se posait pas puisque le Maire était nommé par le Gouvernement. Mais du jour où le maire est devenu une autorité élue, si on

lui laisse en mains les pouvoirs de police, la police devient *ipso facto* un corps décentralisé. Beaucoup ont trouvé que la loi du 5 avril 1884 a été trop libérale en la matière et ont réclamé depuis que les pouvoirs de police soient retiré aux maires.

La forme primitive de l'étatisation a été la création d'un ministère de la Police, peut-on revenir à cette conception ?

FAUT-IL RETABLIR LE MINISTÈRE DE LA POLICE ?

Il ne faut pas se dissimuler que le rétablissement du ministère de la « Police générale » serait fort mal vu et un gouvernement aurait toutes les peines du monde à obtenir du Parlement le vote des crédits nécessaires à ce rétablissement. C'est que le ministère de la « police générale » est lié aux souvenirs de l'inquisition policière du premier Empire et des débuts du Second.

Mais il convient de réagir contre une idée qui n'est, en somme, qu'un préjugé. Le fait de rétablir un ministère de la Police générale ne signifierait nullement par lui-même le retour à des méthodes regrettables. Le ministère de la Police aurait pour rôle de lutter contre les malfaiteurs, de veiller à la sécurité publique et il serait à souhaiter qu'il s'occupât le moins possible de politique.

Le gros argument que l'on peut donner en faveur du rétablissement de ce ministère, est que la police représente une des attributions essentielles de l'Etat. Mais si l'on rétablissait un ministère de la Police, quelles seraient ses attributions ? Tout naturellement, il y aurait la direction de la Sûreté Générale. Mais presque tous les ministères ont, dans leurs attributions, des questions de police, le minis-

tère du Commerce a, par exemple, la vérification des poids et mesures et l'application de la loi sur les industries insalubres et incommodes. Le ministère des Travaux Publics a la police des automobiles pour la surveillance de leur fonctionnement et la délivrance des permis de conduire. Le code de la route, règlement de police au premier chef, a été élaboré par le ministère des Travaux Publics. Le ministère du Travail chargé de l'application de toutes les lois ouvrières, a un rôle de police très important, notamment dans l'application de la loi sur la journée de huit heures et le repos hebdomadaire. Les inspecteurs du travail sont, en somme, des agents de police revêtus d'une attribution limitée. Faudrait-il faire rentrer dans les cadres du ministère de la Police ces diverses attributions exercées aujourd'hui par tant de ministères différents ?

En outre, une question se pose pour la gendarmerie. Devrait-elle être rattachée au Ministère de la Police ou rester à celui de la Guerre ? Si elle reste au ministère de la Guerre, le ministère de la Police se voit privé d'une des plus importantes forces d'exécution. Si elle est rattachée au ministère de la Police, nous assistons à cette chose paradoxale d'un ministère civil administrant un corps militaire. Ne serait-il pas alors à craindre de voir la gendarmerie perdre ses qualités militaires dont nous verrons l'importance ?

Que resterait-il en outre, au ministère de l'Intérieur ? On lui a déjà supprimé tant de services, qu'on ne voit pas très bien ce qui subsisterait si on lui enlevait ce dernier. Il n'a plus, en effet, dans ses attributions que la police, le personnel de l'administration préfectorale et l'administration

départementale et communale. Il est vrai que rien n'empêcherait de rendre au ministère de l'Intérieur, en échange des services qui lui seraient enlevés, d'autres services en supprimant un des ministères nouvellement créés, soit l'Hygiène, soit le Travail.

Mais si l'on rattachait au Ministère de la Police générale tous les services exercés jusqu'à présent par les différents ministères et dont nous n'avons donné plus haut qu'une énumération fort incomplète, il constituerait le plus formidable des ministères. Il est bon de remarquer, en effet, que les attributions de surveillance de l'Etat, c'est-à-dire ses attributions de police, tendent chaque jour à prendre de l'ampleur. Les attributions d'un gouvernement sont certainement pour moitié des attributions de police, et elles sont si variées qu'il semble difficile de les unifier toutes dans le même ministère. Chaque jour se développe une police technique qui vérifie le bon fonctionnement des machines à vapeur, des bateaux, des automobiles. Cette police technique ne peut être utilement exercée que par des ingénieurs, il faudrait donc que le ministère de la Police ait ses ingénieurs, parallèlement avec le ministère des Travaux Publics. D'autres difficultés pourraient s'élever en ce qui concerne la police du Travail. Le ministère du Travail ne s'occupe pas seulement de la police du travail mais encore de tous les renseignements et statistiques le concernant. Ne serait-il pas étrange de partager entre deux ministères différents la partie police du travail et la partie renseignements concernant le travail ; les mêmes observations s'appliquent au ministère du Commerce.

Si, au contraire, on ne mettait dans les attributions du

ministère de la Police que celles qui sont exercées par la Sûreté Générale, on aurait un service bien peu important pour être constitué en ministère autonome. Il est vrai qu'au lieu d'un ministère de la Police on pourrait se contenter d'un sous-secrétariat d'Etat qui dépendrait du Ministère de l'Intérieur. Cette création moins importante qu'un ministère présenterait pourtant la plus grande partie de ses avantages, en particulier celui d'unifier entre les mains d'un chef haut placé les services de police. Ceux-ci souffrent d'un manque d'unification. Un sous-secrétariat d'Etat à la police pourrait, sans nuire à la décentralisation, remédier jusqu'à un certain point à cet inconvénient. On ne pourrait, néanmoins, faire rentrer dans ses attributions toute la police technique exercée par le ministère des Travaux publics. En revanche, il n'y aurait pas d'inconvénients à lui confier la vérification des poids et mesures, la répression des fraudes en matière alimentaire et l'application de la loi sur les industries insalubres et incommodes qui sont, aujourd'hui, du ressort du Ministère du Commerce. On pourrait encore lui trouver d'autres attributions éparses dans les différents ministères.

Resterait toujours la question du rattachement de la gendarmerie ; la solution pourrait peut-être consister en ce que le sous-secrétaire d'Etat à la police fût, pour les questions relatives à la gendarmerie, subordonné au ministère de la Guerre qui continuerait ainsi à en avoir, comme par le passé, la haute direction.

De même, le sous-secrétaire d'Etat à la Police pourrait être subordonné au ministre de la Justice en ce qui concerne la police judiciaire.

Ministère ou sous-secrétariat de la Police verront-ils

jamais le jour ? Il est permis d'en douter car on a gardé, comme nous le disions plus haut, mauvais souvenir de cette institution et on verrait d'un mauvais œil la police, peu populaire dans notre pays, avoir les honneurs d'une administration de l'importance d'un ministère.

Les projets actuels tendent plutôt à l'Etatisation sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Premier Projet

ETATISATION TOTALE

Le système de l'Etatisation, appliqué dans toute sa logique, n'a jamais été présenté au Parlement sous forme de projet de loi depuis 1884, mais a été préconisé par plusieurs publicistes.

ORGANISATION POSSIBLE

L'Etatisation totale, suppose une double réforme, changement de l'autorité exerçant les pouvoirs de police, réforme des organes d'exécution.

A) Le changement de l'autorité exerçant les pouvoirs de police s'obtiendrait fort simplement au moyen d'une loi retirant aux Maires leurs pouvoirs de police et les transférant au Préfet.

Du reste, les partisans de cette réforme ne demandent pas, d'ordinaire, que le maire soit totalement déssaisi de ses pouvoirs de police, mais seulement de ceux qui intéressent la sécurité générale et le maintien de l'ordre public. On étendrait, en somme, à toute la France, le régime qui existe, actuellement, pour les communes suburbaines du département de la Seine, pour l'agglomération lyonnaise, pour les villes de Marseille, Toulon et Nice.

Les articles 91, 92, 32, 97, 99, 102, 103, 104 et 105 de la loi du 5 avril 1884 seraient abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

Article . . . — Les Préfets, dans toutes les communes exercent les mêmes attributions que celles qu'exerce le Préfet de Police dans les communes suburbaines de la Seine, en vertu de l'arrêté du 3 Brumaire an X et de la loi du 10 juin 1853. Les frais de police communale sont inscrits en totalité au budget de l'Etat. Sur le montant de la dépense globale, les communes remboursent à l'Etat une somme égale au montant des dépenses de police effectuées par elles au cours de l'année présente et, en second lieu, la moitié du surplus.

Article . . . — Les Maires conservent les attributions ci-après énumérées :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalations nuisibles.

2° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort.

3° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées, qui

se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente.

4° Le soin de prévenir, par des précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure.

5° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés.

6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation d'animaux malfaisants ou féroces.

Les Maires sont en outre chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (sauf bien entendu, en cas de « grands rassemblements d'hommes »).

B) En ce qui concerne les organes d'exécution, on effacerait la distinction existant aujourd'hui entre villes de plus ou moins de 40.000 habitants et on ne garderait que la distinction habituelle entre police des villes et police des campagnes. En entendant par villes, celles que la loi oblige à avoir un Commissaire de Police, c'est-à-dire les communes de plus de 5.000 habitants.

1° *Police des villes.* — En ce qui concerne celles-ci, l'organisation changerait peu, tout au moins en apparence. La police continuerait à être exercée par un Commissaire de

Police secondé par un nombre variable d'agents, selon l'importance de la population.

Mais le Commissaire de Police serait désormais indépendant du Maire et subordonné directement au Préfet. D'autre part ce dernier nommerait à tous les emplois d'agents de police. En ce qui concerne l'organisation, (effectifs, traitements) il n'y aurait qu'à étendre le système actuellement en vigueur dans les villes de plus de 40.000 habitants, c'est-à-dire : organisation par décret, après avis du Conseil Municipal. On arriverait probablement à admettre une participation de l'Etat aux dépenses d'entretien de la police dans une proportion qui serait à déterminer et qu'on pourrait fixer comme à Toulon : la ville paierait une somme égale à celle prévue pour ses dépenses de police l'année où la loi entrerait en vigueur et pour le surplus, la moitié des dépenses. Cette dépense serait, bien entendu, obligatoire pour la ville et, à défaut par le Conseil Municipal de la faire figurer volontairement au budget communal elle y serait inscrite d'office par un décret en Conseil d'Etat. Comme pour Marseille et Toulon, la totalité de la dépense serait inscrite au budget de l'Etat à qui la ville rembourserait sa quote-part.

2° *Police des Campagnes*. — La Police d'Etat dans les campagnes peut très bien se concevoir par le simple dessaisissement du Maire de ses pouvoirs de police, en laissant intacts les rouages de l'organisation actuelle. Ce serait la gendarmerie, police d'Etat, et le garde-champêtre, subordonné en quelque sorte au Préfet, qui exécuteraient les décisions préfectorales en matière de police.

Mais alors il est à craindre que les nouveaux pouvoirs

de police donnés au Préfet restent purement théoriques, ces agents d'exécution étant, en général, considérés comme insuffisants.

On propose donc de faire des gardes-champêtres des fonctionnaires de l'Etat, indépendants du Maire et nommés par le Préfet. Mais, en général, le Gouvernement compte peu sur l'efficacité des gardes-champêtres ; on peut, d'autre part, fort bien laisser au Maire ses pouvoirs de police tout en faisant du garde-champêtre un agent du Préfet. L'étude de ce dernier agent sera donc plus à sa place dans la « réforme des différents rouages de la police ».

Les partisans de la police d'Etat dans les campagnes proposent donc, comme organes d'exécution, des commissaires cantonaux.

Le commissaire cantonal serait une restauration d'un emploi qui a existé pendant tout le second Empire. Il peut, à la rigueur se concevoir avec une législation qui laisse au Maire élu ses pouvoirs de police ; mais, dans ce cas, les conflits entre Maire et commissaire cantonal risquent d'être fréquents. Ce dernier fonctionnaire, en effet, voit sa juridiction s'étendre à plusieurs communes et est, pourtant, d'un rang moins important que le Maire dans la police, puisqu'il ne peut prendre d'arrêté.

Au contraire, si l'on admet que le Maire est dessaisi de ses pouvoirs de police comme nous en faisons l'hypothèse, le commissaire cantonal présenterait une incontestable utilité. Il serait responsable de l'ordre dans le canton vis-à-vis du Préfet et disposerait de la brigade de gendarmerie.

Une dernière question à examiner serait de savoir à qui incomberait la dépense d'entretien des commissaires

cantonaux et des gardes ruraux. Il est impossible de la faire supporter entièrement par les budgets locaux ; elle pourrait donc l'être soit en totalité par le département, soit pour partie entre l'Etat et les communes intéressées, soit encore entre ces dernières et le département. Dans tous les cas où l'on admet une participation des communes aux frais, le Préfet répartirait entre elles les dépenses par arrêté en Conseil de préfecture. Il va sans dire qu'elles seraient obligatoires pour les communes.

DISCUSSION

Les principaux arguments que l'on donne en faveur de l'étatisation de la police sont les suivants :

1° — Tout d'abord, au point de vue théorique, on déclare que c'est une des attributions essentielles de l'Etat d'assurer la sécurité, tant intérieure qu'extérieure. Quand l'ordre public est troublé dans un endroit quelconque du territoire, ce n'est pas seulement la commune intéressée qui en souffre, mais la nation toute entière. Il serait absurde de concevoir une armée relevant des autorités locales, or la police est-elle autre chose que l'armée de l'ordre ?

2° — Cette réforme, du reste, est demandée avec le plus d'insistance par les fonctionnaires de la police. Les commissaires de police déclarent tous qu'il leur est impossible de mener à bien leur œuvre s'ils dépendent d'une autorité élue. En 1920, l'Association des agents de police de Seine-et-Oise s'est également prononcée pour une étatisation intégrale de la police. Ceux qui, par profession, en font partie, ne sont-ils pas mieux qualifiés que personne pour juger de l'opportunité de la réforme ?

3° — Une autorité élue n'est pas assez indépendante pour assurer le bon fonctionnement de la police. En effet, pour maintenir l'ordre et la salubrité publiques, il est nécessaire à l'autorité qui exerce la police d'édicter un grand nombre d'interdictions. Celles-ci gênent souvent les habitants d'une ville, ils remarquent uniquement les ennuis que leur cause la mesure en particulier sans voir le bien général qui peut en résulter. Ils verront donc d'un mauvais œil le Maire prendre des mesures restrictives de la liberté et s'en vengeront en ne votant pas pour lui aux élections suivantes. Dans un ordre d'idées quelque peu différent, on fait remarquer que les Maires qui, pendant la guerre, s'étaient montrés difficiles pour accorder les allocations, qui avaient donc défendu les intérêts des contribuables, ont été presque tous écartés du Conseil Municipal en 1919.

Mais rares sont les Maires qui ont le courage de déplaire à leurs concitoyens pour le bien général, beaucoup préfèrent s'abstenir de prendre des mesures de police utiles, en songeant à leur réélection.

4° — On distingue toujours la police générale de la police municipale ; la première, dit-on, est une attribution de l'Etat, tandis que la seconde doit être laissée aux corps décentralisés. Dans le projet de réforme que nous sommes en train d'examiner, cette distinction serait mise en pratique, tandis qu'aujourd'hui tous les pouvoirs de police sont confondus entre les mains du Maire. Dans ce projet, en effet, le Préfet n'aurait dans ses attributions de police que celles qui sont relatives à la Sûreté Générale et au maintien de l'ordre. Le Maire continuerait à réglementer tout ce qui concerne la salubrité et la commodité de la ville et si nous

nous reportons au projet de réforme reproduit plus haut, nous voyons que l'énumération de ses pouvoirs de police est encore fort longue. Il est donc inexact de dire qu'il en serait totalement démuné.

5°. Un état bien organisé, une nation civilisée, de même qu'elle doit avoir une armée puissante pour la défendre contre l'ennemi du dehors, doit avoir une police puissante pour la défendre contre l'ennemi du dedans. La chose essentielle pour y arriver est que cette police soit coordonnée. Comment cette coordination peut-elle se faire entre des rouages dépendant d'autorités décentralisées indépendantes les unes des autres et n'étant rattachées du Pouvoir central que par un lien assez lâche ? Pour remplir sa mission, la police doit donc dépendre directement du Pouvoir central, elle peut et doit être déconcentrée, elle ne doit pas être décentralisée.

6°. On peut ajouter ce dernier argument : la décentralisation tant réclamée à l'heure actuelle et dont le critérium consiste à rendre le Maire de plus en plus indépendant du Préfet ne pourra jamais être étendue tant qu'on laissera au Maire le pouvoir formidable *de maintenir l'ordre* et d'assurer la tranquillité publique. Néanmoins, un projet d'étatisation totale tel qu'il vient d'être exposé n'a jamais été sérieusement envisagé dans les sphères gouvernementales et parlementaires. C'est qu'en effet, quoi qu'on en dise, il aboutirait à une étatisation intégrale, et qu'à tous les arguments donnés en faveur de l'étatisation, on peut en opposer d'autres d'un grand poids.

1° Il est certain que la sécurité du territoire est une des attributions essentielles de l'Etat. Mais les partisans de

l'étatisation ne prouvent pas par là qu'elle ne puisse être confiée au Maire. Le Maire n'est pas seulement le chef de la municipalité, il est encore le représentant du Pouvoir central. Il est impossible, dans la pratique, d'établir une distinction rigide entre police générale et police municipale ; on ne peut dire, en effet, où commence l'une et où finit l'autre. Dans ces conditions, il semble fort naturel de laisser au Maire, qui représente à la fois le Pouvoir central et le Pouvoir municipal, la charge de la police.

Il y a lieu, du reste, de remarquer que le Maire, dans l'exercice de son pouvoir de police, n'est pas soumis au contrôle du Conseil municipal, mais uniquement à celui de l'autorité supérieure. La loi du 5 avril 1884, en lui confiant la police de la ville, a entouré son pouvoir de tant de restrictions qu'il est loin de l'avoir dans toute son ampleur. En effet, tous ceux de ses arrêtés ayant un caractère permanent ne deviennent exécutoires qu'un mois après le jour où il les a adressés au Sous-Préfet. Et pendant tout ce délai, le Préfet a un pouvoir discrétionnaire pour les annuler, d'ordinaire, le Maire attend toujours, pour mettre un arrêté en vigueur, l'approbation préfectorale. Et si le Maire refuse de prendre un arrêté de police sur telle matière déterminée, le Préfet peut, après une mise en demeure restée sans effet, se substituer à lui, et prendre, en son lieu et place, les mesures nécessaires.

2° Le fait que les fonctionnaires de la police réclament son étatisation n'est pas non plus sans réplique. Tout organe tend à voir augmenter son importance, une police centralisée serait évidemment plus puissante. Il peut être plus agréable à ses agents de dépendre d'une autorité plus

élevée, de ne pas subir les frictions inévitables qui peuvent se produire après chaque élection, mais on peut répondre qu'un service public est fait pour les citoyens et non les citoyens pour le service public.

3° Le reproche de manque d'indépendance d'une autorité élue semble assez singulière dans un pays à suffrage universel. En effet si le Maire, agent élu, manque d'indépendance, il n'en a certainement pas le privilège et il le partage, alors, avec tous les autres élus du pays. Sans doute, le Préfet est nommé et non élu, mais il tient son pouvoir du Gouvernement qui ne vit lui-même qu'autant qu'il a la confiance du Parlement élu. Les partisans de l'étatisation n'ont pas de peine à démontrer que les Préfets, indépendants des pouvoirs locaux, resteront sourds à leurs suggestions pour l'exercice du droit de police et la nomination de ses agents. Mais il leur reste à prouver que le Préfet sera toujours plus impartial que le Maire, qu'il repoussera les suggestions du député et qu'il ne pensera jamais aux élections quand il s'occupera de la police. Indépendant du Conseil Municipal, le Préfet sera soumis à la majorité politique du Parlement

4° Sans doute, en théorie, les Maires garderaient un certain nombre de pouvoirs de police et les partisans du projet que nous examinons le font remarquer bien haut. Mais, en pratique, par l'intermédiaire de qui le Maire pourrait-il exercer les pouvoirs de police qui lui restent, puisque tous les agents deviendraient indépendants de lui. Il restera chargé, soi-disant, du maintien du bon ordre dans les « foires, réjouissances, et autres lieux publics » mais avec cette restriction capitale « excepté en cas de grands

rassemblements d'hommes » ; et comme c'est le cas le plus fréquent dans des réunions de ce genre, ce sera donc toujours le Préfet, en pratique qui sera chargé du maintien de l'ordre. Que subsistera-t-il donc au Maire de ses pouvoirs de police ; tout au plus ce qui intéresse la sûreté et la commodité dans le passage des rues et autres règlements secondaires. Mais les adversaires du pouvoir municipal auront beau jeu pour faire remarquer que le Maire est le dernier fonctionnaire à qui il puisse appartenir de prendre de pareilles décisions, parce que ce sont des règlements de cette sorte qui mécontentent le plus les électeurs. Et alors, petit à petit, le Préfet se substituera au Maire, même dans cette dernière série de mesures. Aujourd'hui, disent les partisans de l'étatisation, police générale et police municipale sont confondues entre les mains du Maire ; demain, si on adoptait leur projet, police générale et police municipale seraient confondues entre les mains du Préfet. Et la confusion serait encore plus grave qu'aujourd'hui parce que le Maire, à l'heure actuelle, n'agit que sous le contrôle assez étroit du Préfet, tandis que demain celui-ci agirait sans aucun contrôle de la part des pouvoirs municipaux.

5° Aujourd'hui la question de la décentralisation est plus que jamais, à l'ordre du jour. On constitue des régions économiques, des régions agricoles... On est d'accord pour dire qu'il faut laisser aux différentes parties de la France une très large autonomie. Le moment serait donc singulièrement mal choisi pour adopter un projet qui constitue un pas très accentué vers la centralisation. La décentralisation est jusqu'à présent fort peu avancée en

France, presque tous les actes des municipalités, des conseils généraux, doivent être ratifiés par l'autorité supérieure ou peuvent être annulés par elle. La police, en somme, est le seul rouage administratif qui soit véritablement décentralisé, où vraiment l'autorité locale jouit d'une liberté relativement grande, il faut se garder de centraliser notre seul rouage décentralisé.

6° Du reste, malgré l'étatisation, la diversité des polices demeurerait ; il n'y aurait plus, sans doute, la superposition actuelle de la police d'Etat et de la police municipale ; mais il resterait la superposition de la police civile à caractère local et de la gendarmerie à caractère général. Cette police étatisée serait, en outre, incapable de faire, à elle seule, une œuvre de police judiciaire suffisante en raison des étroites limites de son rayon d'action. Il faudrait donc maintenir la police mobile, ce qui serait une diversité de plus. Enfin, disent les partisans du projet : l'étatisation nous donnerait une police plus puissante ; mais est-il souhaitable de voir à la police une si grande puissance ? Tout service public doit arriver à la fin pour laquelle il a été créé et ne doit jamais l'excéder. La police doit être assez forte pour effrayer les criminels mais elle ne doit pas l'être assez pour tracasser les honnêtes gens. Une police trop puissante dans les mains d'un gouvernement autoritaire risquerait d'être détournée de son véritable but, qui est le maintien de l'ordre et la recherche des malfaiteurs, et de devenir un instrument d'inquisition et de vexations à l'égard d'adversaires politiques. Et à l'inverse de l'armée, la police peut très bien se concevoir sur une base décentralisée. C'est même une des différences essentielles entre l'armée et la police que l'absence de commandement

unique pour cette dernière. Nous avons eu du reste, dernièrement, à rappeler aux Allemands cette distinction.

La gendarmerie, force armée, élément militaire, doit être centralisée et étendre sur tout le pays un réseau continu ; au contraire, la police civile, la police locale, doit logiquement, en principe tout au moins, être à base décentralisée.

Deuxième Projet

ÉTATISATION LIMITÉE AUX VILLES DE PLUS DE 40.000 HABITANTS

Tout en admettant que la police doit rester à base municipale on est souvent amené à faire une distinction entre les grandes villes, d'une part, et les petites villes et campagnes, d'autre part. Pour ces dernières, dit-on, rien de plus naturel que de laisser aux maires ses pouvoirs de police.

« Seulement, pour les grandes villes, une autre question se pose, c'est celle de la police d'ordre. Le maire d'une ville de 100.000 habitants doit-il conserver, en dehors de l'état de siège, la responsabilité entière de l'ordre qui, relativement facile à maintenir, est si difficile à rétablir sans incidents graves et sans effusion de sang » ? (1)

C'est dans ces conditions qu'on a été amené, petit à petit, à introduire la police d'Etat à Marseille, puis à Toulon et enfin à Nice. On n'a pas voulu s'arrêter dans cette voie et on a désiré introduire la police d'Etat dans toutes les grandes villes. C'est le sens d'un projet de loi déposé sur le Bureau de la Chambre des Députés, le 12 avril 1920 par

(1). Locard : la Police page 29.

M. Steeg, Ministre de l'Intérieur du Cabinet Millerand. Ce projet instituait la police d'Etat dans les villes de plus de 40.000 habitants.

EXPOSÉ DE LA RÉFORME

La distinction entre villes de plus et de moins de 40.000 habitants n'est pas neuve dans notre législation. Déjà, sous le Second Empire, la loi du 5 mai 1855 avait attribué au Préfet les pouvoirs de police dans les chefs-lieux de départements dont la population excédait 40.000 habitants. Cette disposition avait été abrogé par l'article 23 de la loi du 24 juillet 1867 mais qui stipule que l'organisation de la police dans les dites villes serait réglée par décret. L'article 103 de la loi du 5 avril 1884 n'a fait que reproduire ces dispositions.

1° La situation intérieure au moment du dépôt de ce projet.

Il présente tous les caractères d'une loi de circonstance.

A ce moment, il y avait en effet une propagande révolutionnaire intense. Les esprits surchauffés par quatre années de guerre et les difficultés de la vie étaient — certains du moins — une proie facile pour les éléments turbulents. Au cours de l'année 1919, il y avait eu un peu partout des grèves sérieuses et, notamment le premier mai, des collisions assez graves entre la foule et la police s'étaient produites.

Seulement pendant la presque totalité de l'année 1919, comme l'Etat de siège avait été maintenu, malgré l'armistice, le gouvernement se trouvait en fait maître de la police municipale sur tout le territoire français. Sans doute les

maires n'étaient pas absolument dessaisis de leurs pouvoirs, mais grâce aux interventions combinées des autorités civiles et militaires, l'action du gouvernement était prépondérante.

Mais le décret du 13 octobre 1919 ayant levé l'état de siège, la loi du 5 avril 1884, reprit tout son champ d'application et les Maires recouvrèrent automatiquement l'intégralité de leurs pouvoirs.

Peu de jours après, les élections législatives envoyèrent à la Chambre une majorité conservatrice sous le nom de « bloc national républicain ». Mais les élections municipales qui eurent lieu quinze jours après donnèrent une majorité communiste dans la plupart des grandes villes notamment à Brest, à Limoges, à Roubaix, à Grenoble, à Cherbourg, etc... En sorte que nous assistons encore aujourd'hui à ce paradoxe d'un gouvernement modéré et de municipalités très avancées. Il est évident qu'en matière de police, cette dualité d'opinions aboutit à des conséquences fort singulières. Le Maire communiste chef de la police municipale la dirige selon ses idées politiques. Et ainsi, dans bon nombre de villes, le gouvernement se trouvait en fait privé du concours de la police. De là, des incidents dans plusieurs villes. Les plus graves eurent lieu à Brest. La lumière n'a pas encore été totalement faite sur ce qui s'y passa. Le Maire anti-militariste y avait interdit un cortège de mutilés qui voulut passer outre à l'interdiction. Le Maire fit intervenir ses agents ce qui produisit une bagarre. La lie de la population, toujours fort nombreuse dans les ports, en profita pour agir et pendant deux ou trois jours la ville terrorisée fut livrée à l'armée du désordre. Au bout de ce temps des troupes man-

dées en toute hâte de Nantes et de Rennes entrèrent dans la ville et y rétablirent l'ordre. Le Préfet du Finistère arriva à son tour à Brest, retira au Maire ses pouvoirs de police. Quelques jours après le Maire était révoqué.

Au mois de mars 1921, il y eut aussi à Grenoble une série d'incidents à la suite d'une conférence organisée par M. Caillaux. Ce fut une occasion de revenir au projet de loi qui avait été déposé lors des événements de Brest qui s'étaient du reste répétés, en plus petit, dans diverses villes et qui avaient effrayé à juste titre le gouvernement. C'est dans ces conditions que le projet Steeg fut déposé.

2° *Analyse du projet.* — Le projet est fort simple, il étend, en somme, les dispositions édictées pour Marseille et Toulon à toutes les villes de plus de 40.000 habitants. Le Préfet y exerce les pouvoirs de police sauf ceux d'importance secondaire qui sont laissés au Maire (§ 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de la loi du 5 avril 84). Seulement le gouvernement fait remarquer que la banlieue d'une grande ville n'est en somme que le prolongement de la ville elle-même et que la nécessité d'une police d'Etat ne s'y impose pas moins, puisque c'est toujours dans les faubourg que se réfugient les individus au casier judiciaire chargé. Jusqu'à présent la loi (notamment pour Lyon) énumérait elle-même les communes devant être rattachées. Mais comme les banlieues des grandes villes s'étendent toujours, l'énumération des communes en faisant partie par la voie législative présenterait une rigidité regrettable, les communes dépendant de la banlieue seront donc d'après le projet déterminées par des décrets.

Mais il est souvent d'importantes agglomérations indus-

trielles composées de plusieurs communes dont aucune n'atteint 40.000 habitants. Là encore un décret pourra intervenir pour instituer la police d'Etat dans ces agglomérations. Il est permis de supposer que le projet avait en vue le bassin minier de Briey pour lequel une commission siégeant au Ministère de l'Intérieur avait conclu dès 1913 à l'introduction de la police d'Etat.

En ce qui concerne les frais de police la dépense sera inscrite en totalité au budget de l'Etat. Mais l'Etat est moins large pour la participation à ces frais qu'il ne l'a été pour la ville de Marseille. En effet d'après l'article 1^{er} du projet de loi, les communes devront rembourser à l'Etat « une somme égale au montant des dépenses qu'elles auraient eu à supporter pour leur service de police pendant l'exercice 1920 en entier et la moitié du surplus ».

Dans les agglomérations bien que le projet ne le spécifie pas, il ressort de l'exposé des motifs que la dépense sera répartie entre les communes en Conseil de Préfecture.

Voici du reste, les principales dispositions du projet :

PROJET DE LOI

L'article 104 de la loi du 5 avril 1884 est remplacé par le suivant :

« Le Préfet du Rhône dans les communes de Lyon... et les Préfets des autres départements dans les villes de 40.000 habitants et au-dessus et dans leur banlieue ainsi que dans les agglomérations urbaines de 40.000 habitants et au-dessus exercent les mêmes attributions que celle qu'exerce le Préfet de Police dans les communes suburbaines de la Seine... »

« Dans les villes de 40.000 habitants et au dessus. . . .

les frais des services de police sont inscrits en totalité au budget de l'Etat. Sur la dépense globale, les communes remboursent à l'Etat une somme égale au montant des dépenses qu'elles auraient à supporter pour leur service de police pendant l'exercice 1920 en entier et, en second lieu, la moitié du surplus... »

Article 2. L'Article. 105 est modifié comme suit :

Les maires des villes de 40.000 habitants et au dessus... restent investis des pouvoirs conférés aux administrations municipales par les § 1, 4, 5, 6, 7, 8, de l'article 97 de cette loi, ils sont en outre chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Article. 3, Le § 1^{er} de l'Article 103... est abrogé. (1).

DISCUSSION

D'ordinaire, les partisans de l'étatisation limitée telle qu'elle vient d'être exposée sont les mêmes que ceux qui réclament l'étatisation totale. Leurs arguments sont donc ceux que nous avons étudiés précédemment, mais, ajoutent-ils, ils ont plus de force quand il s'agit des grandes villes ; telle est la raison qui peut justifier un régime différent.

1^o Dans les campagnes, dans les petites villes, l'ordre est relativement facile à maintenir. Mais, dans une grande ville, il n'en est plus de même. Les désordres peuvent tout de suite présenter un caractère de gravité réelle, des infractions s'y commettent journellement et supposent une organisation de police très complète. Quand l'ordre public

(1) *Journal Officiel*, Documents parlementaires, Chambre, 1920, p. 636

est troublé dans un village, on peut dire que ce village est seul à en souffrir, mais, quand des troubles se produisent dans une grande ville, cela présente immédiatement un caractère plus sérieux qui fait que cette ville n'est pas seule à en ressentir les inconvénients. Dans le premier cas, c'est une affaire purement locale et l'Etat n'a pas à intervenir, dans le second, c'est une affaire d'intérêt général, et l'Etat peut et doit intervenir.

2° Pour maintenir l'ordre dans un grand centre urbain, il faut une police comptant de très gros effectifs ; ayant une discipline stricte avec, à sa disposition, de puissants moyens d'action. Le Gouvernement déclare que pareille chose est impossible avec une police municipale.

D'après la loi du 5 avril 1884, le cadre des effectifs de police des villes de plus de 40.000 habitants doit être arrêté par décret. Mais dans la pratique, le ministre de l'Intérieur se borne à enregistrer les propositions des municipalités et, dans la plupart des villes, les effectifs sont absolument insuffisants. En 1920, il y avait comme gardiens de la paix et inspecteurs de la Sûreté, les chiffres suivants :

Angers :	85.000 habitants	37	agents
Versailles :	60.000	»	34 »
Caen :	47.000	»	24 »

Il est certain qu'avec de pareils effectifs la surveillance d'une grande ville est impossible. Mais les municipalités, avec leurs seules ressources, ne peuvent faire mieux. Au contraire, l'Etat, grâce à un large concours financier, pourra mettre l'effectif en rapport avec le chiffre de la population. D'autre part, pour avoir une bonne police, il ne suffit pas qu'elle soit nombreuse, il faut encore qu'elle soit bien payée,

que l'avancement y soit assuré régulièrement et réservé à ceux qui le méritent. Aujourd'hui, l'Etat ne peut imposer à une commune un recrutement, un statut, ni aucune échelle de traitements. Avec la police d'Etat, les nominations passant au Préfet, il pourra, en toute indépendance et en se mettant au-dessus des intrigues locales, choisir ceux qui lui paraîtront le plus dignes.

Dès qu'une police comprend un certain nombre d'agents, il est nécessaire à son bon fonctionnement qu'elle ait une discipline rigoureuse, pour ainsi dire militaire. Le Maire, agent élu, ignorant les questions d'administration et tout particulièrement les questions de police ne peut lui imposer pareille discipline.

3° La charge du service de police est une grosse responsabilité pour la municipalité d'une grande ville ; en effet, lorsque des troubles se sont produits qui ont abouti à des dégâts matériels, on peut fort bien mettre à sa charge la réparation de ces dégâts. Le Maire d'une grande ville a plus d'ennuis que d'agréments dans l'exercice d'un pouvoir si hérissé de difficultés. La plupart ne tiennent pas à un droit si lourd, ce sont les Conseils Municipaux de Toulon et de Marseille qui ont été les premiers à réclamer, pour leurs villes respectives, l'étatisation de la police. Les villes auront tout à gagner à ce changement, puisqu'elles auront une police meilleure, et partant, plus de sécurité.

4° L'exercice du droit de police dans une grande ville est une œuvre de longue haleine. Le Maire n'est jamais assuré du lendemain, il fera donc la police au jour le jour et sans vue d'ensemble. Le Préfet, au contraire, qui n'est pas

soumis à la réélection, la fera plus en voyant le bien général et pourra envisager des œuvres à portée plus éloignée.

5°. Du reste, l'intérêt des communes n'est pas le seul à observer, comme le fait fort bien remarquer le Gouvernement. « Le rôle de celui-ci est également de voir l'intérêt du pays lequel commande d'étouffer, dans tous les centres où ils se manifestent, les éléments de trouble et de révolte ». Il est impossible pour un Gouvernement digne de ce nom de tolérer que, dans une grande ville, un Maire disposant du pouvoir de police, et commandant à plusieurs centaines d'agents puisse, impunément, bafouer le Gouvernement et refuser d'exécuter ses ordres. Les agents détenteurs de la force publique dans les grandes villes doivent être dans l'obédience du Pouvoir central sinon, ce n'est plus lui qui est le véritable Gouvernement, et comme le Maire, qui tient ses pouvoirs de l'élection se considère comme indépendant du Gouvernement, il est nécessaire que la direction des agents de la force publique lui échappe.

6°. Enfin, on fait remarquer les bons résultats qu'a donnés la police d'Etat dans les villes où elle a été récemment introduite. Le Directeur de la police de Toulon, notamment, déclarait l'an dernier dans une interview au *Matin* que depuis l'étatisation de la police dans cette ville on pouvait, en toute sécurité, se promener la nuit dans des quartiers où, autrefois, il eût été dangereux de se promener en plein jour. A Marseille, également, les infractions ont diminué tandis que la proportion de celles dont on a retrouvé les auteurs a augmenté.

A l'inverse, on n'a pas de peine à démontrer le danger qui résulte d'une ville comme Brest où un Maire commu-

niste peut employer ses agents de police au service de la révolution sans se soucier des ordres du Gouvernement.

Enfin, l'exposé des motifs du projet gouvernemental faisait remarquer (avril 1920) qu'il y avait dans les grandes villes des ferments révolutionnaires et que le nombre de crimes y augmentait. Et il concluait au renforcement de la police dans le sens de l'étatisation dans les grands centres.

Mais, malgré la demande du Gouvernement, le projet portant institution de la police d'Etat dans les villes de plus de 40.000 habitants, après avoir fait l'objet d'un examen au sein de la Commission parlementaire compétente n'est jamais venu en discussion devant la Chambre ; et il est peu probable qu'il y vienne jamais, car il se heurte à de grosses objections.

1°. Aujourd'hui, d'abord, la situation intérieure n'est plus la même qu'il y a deux ans ; les esprits se sont calmés. Dans l'ensemble l'agitation révolutionnaire a fait faillite en France. La police judiciaire, désorganisée par la guerre et un instant désorientée par la recrudescence du crime, a, peu à peu, repris pied. Aujourd'hui, on arrive à identifier et à arrêter les criminels dans une proportion à peu près équivalente à celle d'avant-guerre. Les considérations de circonstances qui militaient en 1920, en faveur du projet, sont donc beaucoup moins fortes aujourd'hui.

2°. D'autre part, si l'on conclut contre un projet d'étatisation intégrale, on ne voit pas très bien la raison pour laquelle on désirerait une étatisation limitée. Les arguments donnés contre l'étatisation intégrale s'appliquent aussi bien aux grandes villes qu'ailleurs. Il y a lieu, en outre, d'observer que le Pouvoir central dispose, dans les grandes villes,

d'éléments qui relèvent directement de lui : gendarmerie, troupes de la garnison, qu'il pourra toujours faire agir. La plupart du temps, dans ces villes, il y a un Préfet ou un Sous-Préfet présent sur les lieux, qui pourra contrôler l'action du Maire, et, au besoin, se substituer à lui. Le Préfet du Finistère, le Sous-Préfet de Brest ne l'ont pas fait, en 1920, et c'est la raison pour laquelle les désordres se sont aggravés. Mais il est d'usage courant, en pratique, et par une interprétation très large de loi du 5 avril 1884, qu'en cas de troubles le Préfet peut agir avec le concours de la gendarmerie et de la troupe sans avoir à observer d'avance les dispositions édictées pour dessaisir le Maire de ses pouvoirs de police.

3° Sans doute, dans certains cas, par exemple dans une ville qui n'est pas chef-lieu ou sous-préfecture, le Maire éloigné d'un représentant du Pouvoir Central pourra exercer la police d'ordre selon ses vues personnelles puisque des troubles ou des grèves nécessitent des mesures immédiates. Et les partisans de l'étatisation partent de là, pour faire remarquer le pouvoir formidable que détient le Maire de ce chef et le dangereux usage qu'il en peut faire s'il est dans des idées révolutionnaires. Il est évident que, dans ce cas, le Préfet arrivera souvent trop tard pour intervenir. Mais la sanction viendra, le Maire qui aura agi contrairement aux instructions du Pouvoir Central pourra être dessaisi de ses pouvoirs de police, voire même révoqué (Brest). D'autre part, le Maire n'exerce ses pouvoirs que par l'intermédiaire du Commissaire Central et des Commissaires de Police, fonctionnaires de l'Etat. Sans doute, le Commissaire de Police est hiérarchiquement subordonné au Maire et lui doit obéissance

mais il est peu probable que ce fonctionnaire qui n'a rien à craindre du Maire, dont l'avancement dépend du Pouvoir Central mette une extrême bonne volonté à exécuter un ordre du Maire qu'il sait contraire aux vues du Gouvernement.

Il n'est pas juste de dire que la situation du Maire n'est pas assez stable pour entreprendre des œuvres de longue haleine qui peuvent être nécessaire en matière de police. Le Maire est bien soumis à la réélection tous les quatre ans, mais pendant ce temps, à moins d'une improbable révocation, il est sûr de rester à son poste. Le Préfet, au contraire, peut, à tout moment, être déplacé, il semble même en définitive, qu'un département change plus souvent de préfet qu'une ville de maire. Le maire, habitant de la ville, qui y est né le plus souvent, qui y a ses intérêts, s'y intéressera plus que le Préfet, fonctionnaire étranger à la région, ne faisant qu'y passer en attendant d'être nommé à une préfecture plus importante.

Il est certain que ce sont les habitants d'une ville qui tiennent, plus que tous autres, à ce qu'elle ait une bonne police. Si la sécurité n'y est plus assurée ils sont, en effet, les premiers à en souffrir. Le Maire, leur représentant, est donc tout indiqué pour exercer, cette police.

5° En bonne logique, si l'on admet que la police d'une ville doit être une institution d'Etat, c'est à l'Etat de la payer. Les partisans de l'Etatisation n'ont jamais admis ce corollaire ; sans doute, l'Etat accorderait une subvention mais la plus grosse partie des frais de la police continuerait à incomber à la commune qui sera dans l'obligation de solder la dépense sans être admise à la discuter. Si l'on admet que

la ville doit payer sa police, n'est-il pas juste qu'elle l'exerce ?

6° Le Pouvoir Central est loin d'être démunie de moyens d'action ; en particulier dans les villes de plus de 40.000 habitants la police est déjà organisée par décret du Président de la République. Le Maire ne nomme pas de lui-même, les agents de police puisqu'ils doivent être agréés par le Sous-Préfet. L'Administration Centrale a donc un très large pouvoir.

7° Si le pouvoir central n'a pas confiance dans les agents de la police municipale, il peut toujours faire agir ceux de la police d'Etat : gendarmerie, sûreté générale. Une police locale étatisée fera double emploi avec la police générale, on ne comprendrait plus l'utilité d'une pareille distinction.

8° Il est certain que l'étatisation de la police a donné de bons résultats dans les villes où elle a été appliquée ; mais pareil résultat n'a pu être atteint que grâce à une augmentation considérable des effectifs (environ un tiers) c'est-à-dire au prix d'un gros sacrifice financier. Ce sacrifice, il a été possible de se l'imposer pour trois villes, mais le serait-ce quand il s'agirait de trente huit.

9° Du reste, si l'on admet que l'Etatisation de la police est bonne dans une grande ville, il n'y a pas de raison pour dire qu'elle ne l'est pas dans les petites villes et les villages. En effet, le Maire d'un village est encore beaucoup plus démunie que celui d'une ville pour maintenir l'ordre puisqu'il ne dispose quelquefois d'aucun agent. En outre, il n'a pas de commissaire de police fonctionnaire de l'Etat qui constitue, en quelque sorte, un contre poids à son autorité. Les ordres qu'il donne, il les fait exécuter

directement. Le Pouvoir Central n'y a pas à sa disposition de nombreuses brigades de gendarmerie et de la troupe. Le Préfet ou le Sous-Préfet sont souvent bien loin. Les intrigues électorales dans la nomination du personnel de police, dans la rédaction des arrêtés de police, dans la constatation des infractions y jouent un rôle beaucoup plus grand parce que le Maire est plus près de ses électeurs. Il y a quelques siècles, alors que les « communes » faisaient elles-mêmes leur police, le roi avait, en revanche, la police des campagnes. C'est aujourd'hui le système inverse qu'on nous propose. Une fois admis le principe de l'étatisation il n'y a pas lieu de s'arrêter. C'est, du reste, ce qu'a fait remarquer immédiatement l'Association des agents de police de Seine-et-Oise, qui a demandé l'étatisation totale du personnel de la police par la création, pour les campagnes de commissaires de police à large circonscription dépendant du Préfet et commandant aux agents de la police rurale.

On peut supposer du reste que dans la pensée du Gouvernement le projet déposé n'était qu'une étape vers l'étatisation totale de la police avec tous les inconvénients que nous avons relevés.

Il semble donc qu'il vaille mieux garder l'organisation actuelle, quelles que soient ses imperfections. Pourtant, les reproches qu'adressent les partisans de l'étatisation à la police de certaines villes sont des plus sérieux. Il y a, incontestablement, des endroits où la police exercée par le Maire est insuffisante, il paraît certain qu'à Brest, en particulier, une réforme est nécessaire. L'expérience a démontré que pour trois villes l'introduction de la police

d'Etat était indiquée et a, en fait, donné de bons résultats. Il se peut qu'il y en ait d'autres où pareille réforme soit également nécessaire. Dans ces villes-là, rien de plus souhaitable que d'y voir introduire la police d'Etat. Encore serait-il désirable que le Conseil Municipal fut appelé à donner son avis et qu'on en tint le plus grand compte. Quand l'expérience montrera que dans une ville la police exercée par le Maire est insuffisante, faisons-là passer entre les mains du Préfet, mais n'allons pas brutalement introduire la police d'Etat dans les 38 villes de plus de 40.000 habitants.

C'est du reste l'opinion à laquelle semble s'être rallié aujourd'hui le Ministère de l'Intérieur qui n'a jamais demandé au Parlement, depuis plusieurs mois, la discussion de son projet. En revanche le gouvernement a déposé des projets de loi portant institution de la police d'Etat pour le département de Seine-et-Oise ainsi que pour les villes de Brest et de Saint-Etienne.

Troisième Projet

PROJET LOCARD

ÉTATISATION LIMITÉE A LA POLICE JUDICIAIRE

Le projet du gouvernement proposait une étatisation de la police limitée aux villes de plus de 40.000 habitants, c'est-à-dire une limitation territoriale. Le projet que nous allons étudier propose également une étatisation partielle de la police en limitant l'étatisation à un seul des services dont elle a la charge.

Il s'agit d'étatiser la police judiciaire en la centralisant et en la spécialisant.

Comme nous avons été à même de le voir, la distinction entre police administrative et police judiciaire n'existe pas quant aux fonctionnaires qui l'exercent, gendarmes, commissaires de police, gardes champêtres remplissent, à la fois, les fonctions de police administrative et de police judiciaire. C'est à dessein, a-t-on dit que le législateur de 1808 en rédigeant l'article 9 du Code d'I. G. a donné aux agents de la police administrative la qualité d'officiers de police judiciaire auxiliaires du Procureur de la République. Mais certains, aujourd'hui, voudraient voir délimiter plus nettement les attributions de police judiciaire et de police administrative et voir chacune d'elle exercée par des agents distincts. C'est notamment la théorie du Docteur Locard, chef du Laboratoire de police de Lyon.

Il résume sa pensée par cette formule « toute la police du même ordre au même policier — un seul ordre de fonctions à chaque policier ».

EXPOSÉ DU PROJET DE RÉFORME

La police judiciaire d'Etat serait constituée par un certain nombre de « Sûretés régionales » chacune étant sous les ordres d'un « Chef de la Sûreté régionale » et comprenant de 4 à 6 départements environ, le territoire actuel d'une brigade mobile. Seulement, alors que la compétence des brigades mobiles, aujourd'hui, ne fait pas obstacle à la compétence des autres polices (gendarmerie, commissaire municipal) la compétence de la Sûreté régionale serait exclusive. Elle seule serait chargée de la recherche des infractions sur l'ensemble de son territoire. Quand un crime ou un délit viendrait à se produire l'autorité de police,

appelée la première sur les lieux : gendarmerie, commissaire de police municipale, maire ou garde champêtre, n'aurait pas le droit de commencer l'enquête. Elle devrait seulement prendre toutes les précautions nécessaires pour que les lieux du crime restent en l'état et aviser par les voies les plus rapides le chef de la Sûreté générale. Celui-ci enverrait ses propres agents qui, seuls, procéderaient à l'enquête du commencement jusqu'à la fin.

Chaque sûreté régionale comprendrait les brigades suivantes :

Des brigades de quartiers pour l'agglomération principale.

Des brigades municipales pour les grandes villes.

Une brigade mobile pour les villes de second ordre ou les campagnes.

Une brigade des enquêtes criminelles pour les plus grands crimes.

Une brigade des mœurs.

Une brigade des garnis.

Une brigade des jeux.

Une brigade des affaires financières.

Une brigade des anarchistes.

Une brigade des chemins de fer.

Un laboratoire de police technique.

La brigade des enquêtes criminelles qui serait formée de l'élite des agents de service aurait la charge d'enquêter sur les crimes les plus graves.

Les brigades municipales n'existeraient que dans les grandes villes, pour les autres, la brigade mobile suffirait.

La brigade des affaires financières aurait la surveillance

des banques, des affaires de bourse et de commerce.

La brigade des chemins de fer remplacerait les commissaires spéciaux actuellement chargés de cette surveillance. Mais les plus grands soins devraient être réservés à la constitution du laboratoire de police technique qui serait chargé des opérations suivantes : photographie métrique et plan coté des lieux du crime, relevé des empreintes digitales, relevé des traces de pas et des traces diverses (dents, ongles, vêtements, parasites) relevé des traces d'effractions, analyse des poussières et des taches, analyse des cendres, lecture des documents brûlés.

D'après l'auteur, il n'y aurait pas besoin d'avoir autant de ces laboratoires que de sûretés régionales ; huit suffiraient pour toute la France.

L'organisation de ces sûretés régionales s'étendrait sur l'ensemble du pays, y compris le territoire de la Préfecture de police. Indépendant du Préfet, le chef de la Sûreté régionale relèverait du Ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire du Contrôleur des recherches.

L'organisation proposée aurait pour effet de faire disparaître les services suivants :

Les services judiciaires de la Préfecture de police.

Les services de sûreté des polices municipales.

Les brigades mobiles.

Les attributions judiciaires des commissaires de police municipale.

Les attributions judiciaires des commissaires spéciaux.

L'auteur, du reste, prévoit la suppression de la police spéciale dont les attributions judiciaires et de surveillance des chemins de fer passeraient aux sûretés régionales, les

attributions de police administrative aux Conseils municipaux.

Enfin, un musée de police, (qui, bien entendu, ne serait pas public) et une école professionnelle complèteraient l'organisation.

DISCUSSION

A) En faveur de son projet l'auteur présente les arguments suivants :

1°. — La Justice est une institution d'Etat, il serait ridicule de concevoir une justice à base municipale. La Révolution avait institué des juges de paix élus, mais on est vite revenus de ces errements. La police judiciaire doit, en bonne logique, être une institution d'Etat au même titre que la justice dont elle est l'auxiliaire. Il y a la distinction traditionnelle entre police administrative et police judiciaire, il n'y a pas de raisons pour que, dans la pratique, cette distinction ne soit pas observée.

2°. — A la campagne, dans un petit village de quelques centaines d'habitants, un crime est heureusement une chose fort rare. Mais qu'il vienne à s'en produire un, c'est le Maire, officier de police judiciaire, et la gendarmerie qui sont chargés de faire les constatations et de commencer l'enquête jusqu'à l'arrivée du Parquet. Le Maire est donc chargé de constater l'état des lieux du crime, d'entendre les témoins, etc.. Jusqu'en 1908, c'était exclusivement à la gendarmerie, où à peu près, qu'il appartenait de suivre l'affaire jusqu'à sa solution sous la direction du juge d'Instruction. Les inconvénients d'une pareille méthode sont faciles à comprendre. Le Maire, la plupart du temps un paysan, qui n'a pas la moindre idée de la technique criminelle, dirigea maladroitement l'enquête jusqu'au moment où le Parquet le des-

saisira de l'affaire au profit de la brigade mobile. La gendarmerie, sans doute, possède en matière de police judiciaire des qualités que n'a pas le Maire. On s'accorde à reconnaître, d'ordinaire, que les procès-verbaux des gendarmes sont assez bien faits. Mais ils sont bridés dans leur action par des règlements étroits, ils ne peuvent quitter l'uniforme, ils ne peuvent se livrer à « aucune manœuvre occulte de nature à porter atteinte à la considération de l'arme » Ils ont de nombreuses occupations qui les détournent d'une enquête de longue haleine qui ne pourra être suivie avec fruit que par des agents spécialisés. Là encore la gendarmerie s'effacera devant la brigade mobile.

Seulement le maire, le gendarme auront commencé l'enquête et une enquête mal commencée pourra entraîner son échec. Un agent ignorant pourra détruire les traces d'empreintes digitales, pourra faire égarer les recherches sur une fausse piste. Même dans une grande ville où il existe une brigade de sûreté, ce service n'est pas toujours assez puissamment outillé pour rechercher les malfaiteurs. En outre, sa compétence est limitée au territoire de la ville et ne peut suivre les traces du malfaiteur dès que celui-ci la quitte. Enfin, du fait qu'une sûreté est municipale, elle ne peut entretenir que des rapports intermittents avec les sûretés des autres villes. La lenteur de ces rapports peut être le salut des criminels. Pour avoir une police judiciaire bien organisée, il est nécessaire qu'elle obéisse à une impulsion unique et qu'il y ait à sa tête un service d'archives, centralisant les renseignements sur tous les criminels.

3° L'institution et la généralisation des laboratoires de police technique qui n'existent aujourd'hui qu'à l'état rudi-

mentaire pourront donner, pense l'auteur, les meilleurs résultats. Grâce à eux, nous aurons enfin une police scientifique. Le laboratoire servira, grâce aux empreintes digitales, à identifier le récidiviste et, par divers procédés, à découvrir le crime. On aura ainsi des preuves irréfutables au lieu d'en être réduits encore à la preuve testimoniale et à l'indicateur.

4° Aujourd'hui, le fait que plusieurs polices sont, à la fois, compétentes pour la même enquête criminelle, peut faire apparaître un danger redoutable, celui de la rivalité entre ces différentes polices. L'émulation, qui est si utile en bien des matières, ne profite qu'aux criminels lorsqu'elle s'exerce dans la police judiciaire. L'esprit de corps se montre ici de la façon la plus malheureuse, chaque police tenant à honneur d'arrêter le criminel, surtout si l'affaire est grave. Et il pourra arriver, dans la pratique, qu'une police préférera voir le criminel s'échapper que le voir arrêté par la police voisine.

« La situation devient excellente pour les criminels. Traqués de trois côtés, ils glissent entre les nasses, parce que les pêcheurs sont beaucoup plus inquiets d'éventer le piège du concurrent que de dresser le leur ». (1)

Même quand ces conflits ne se produisent pas à l'état aigü, c'est toujours une mauvaise chose que plusieurs polices s'occupent de la même infraction. En effet, chacune mène son enquête sans s'occuper de la police voisine. Chacune ignore les renseignements recueillis par l'autre et l'œuvre commune en souffre.

Le seul moyen d'éviter ces conflits, d'unifier l'enquête criminelle, chose si nécessaire pour sa réussite, est de

(1) Op Cit page 57.

confier la police judiciaire à un organisme unique qui sera, tout naturellement, la sûreté régionale.

B. — Cette spécialisation de la police judiciaire entre les mains d'un service unique, dépendant de l'Etat, constitue une réforme très tentante. Il est pourtant à craindre qu'appliquée dans son intégralité elle se heurterait à de grosses difficultés.

1° Il est facile de distinguer, en théorie, la police administrative et la police judiciaire. Mais, dans la pratique, il n'en est pas toujours ainsi. Où commence l'une, où finit l'autre ? Le gardien de la paix qui est, par excellence, l'agent de la police administrative n'en est pas moins appelé à constater les infractions qu'il voit se produire. Sans doute, avec la réforme proposée, les polices locales resteraient compétentes en cas de flagrant délit.

Mais, même quand il s'agit d'un crime ou d'un délit non flagrant, ce sera toujours le fonctionnaire de police le plus rapproché qui sera appelé sur les lieux. Ce n'est pas par hasard que le Code d'Instruction Criminelle a fait officiers de la police judiciaire presque tous les agents de la police administrative. L'autorité locale de police administrative chargée par la loi de prévenir les infractions est, naturellement, la première à être appelée à constater celles qu'elle n'a pu empêcher de se produire. Il lui est impossible de s'en désintéresser. Le Maire, le Commissaire de police municipale, le garde-champêtre ont, sur les autres polices, l'incontestable avantage d'être sur les lieux ; la brigade de gendarmerie a celui de n'être distante que de quelques kilomètres au plus. Au contraire, la sûreté régionale dont la circonscription comprendra plusieurs départements, pourra

être très éloignée des lieux du crime. Même avec les puissants moyens de locomotion qu'elle aurait à sa disposition, elle pourrait n'arriver que plusieurs heures après la découverte du crime. Ces quelques heures d'inaction pourront être le salut du criminel.

2° C'est qu'en effet une des conditions nécessaires pour l'aboutissement d'une enquête criminelle est souvent qu'elle soit commencée le plus tôt possible. La police locale ou la gendarmerie, grâce à des interrogatoires effectués immédiatement après la découverte du crime, au moment où les témoins sont encore sous l'impression de ce crime, pourra recueillir des déclarations plus exactes que celles qui pourraient être faites par la suite. Une enquête rapide peut amener l'arrestation immédiate du criminel qui pourrait, autrement, distancer l'arrivée de la sûreté régionale.

3° Il est certain que la police locale ne peut rien faire contre les malfaiteurs organisés en bandes et se déplaçant rapidement de plusieurs centaines de kilomètres dès qu'ils ont accompli leur forfait. Elle peut aussi être désarmée à l'égard de certains crimes de village parce que les gens ne voudront pas parler devant elle. Mais, d'autre part, elle présente l'incontestable avantage de connaître la population. Elle sait, surtout dans une petite ville, quels sont les individus tarés capables de commettre un crime ou un délit, ceux qui ne tirent habituellement leur existence que de moyens malhonnêtes. Tout ce qu'elle sait pourra être d'une incontestable utilité dans la recherche d'un criminel. Impuissante contre les bandes organisées, la police locale pourra découvrir le criminel sédentaire là où une police spécialisée mais étran-

gère à la localité échouerait. En tout cas, ses renseignements seront toujours des plus précieux.

4° Au danger des conflits entre les différentes polices, il faut aussi opposer le danger de polices à attributions trop strictement limitées. Il serait fort regrettable de voir une police refuser de s'occuper d'une enquête, sous prétexte qu'elle est du domaine d'une autre police. Il pourrait se produire « des conflits négatifs d'attributions » qui seraient fort regrettables et ne profiteraient qu'aux criminels.

D'autre part, toutes chances de conflits seraient-elles supprimées par l'institution de la sûreté régionale ? Sans doute, le conflit ne pourrait se produire qu'au sein de cette dernière puisqu'elle seule aurait à connaître des infractions. Mais il se pourrait qu'un conflit se produisit entre les brigades municipales ou de quartier, d'une part, et la brigade des enquêtes criminelles, d'autre part, l'une et l'autre pouvant tenir à honneur de mettre la main sur le malfaiteur. Pour un vol commis en chemin de fer, le même conflit pourrait se produire entre la brigade des chemins de fer et celle des enquêtes criminelles. Etant données l'extrême variété des infractions et l'extrême différence de leur gravité, il est à peu près impossible qu'il n'y ait pas de polices superposées. Et cette superposition risquera toujours d'être une source de conflits. Sans doute, le chef de la sûreté régionale sera là, pour résoudre le conflit. Mais c'est le rôle ordinaire de tout chef quand un conflit vient à se produire et son autorité n'est pas toujours suffisante pour le résoudre heureusement.

5° Ces sûretés régionales ne verraient pas leur rôle limité à la police judiciaire ; elles auraient bon nombre

d'attributions de police administrative puisqu'on prévoit une brigade des garnis et une brigade des mœurs. S'il est logique et peut-être souhaitable de mettre la police judiciaire uniquement dans les mains de l'Etat, il ne faut pas qu'il en soit de même de la police administrative qui doit rester entre les mains des Maires. Avec une pareille organisation, il est fort probable qu'en cette dernière matière les Maires verraient leurs pouvoirs supprimés petit à petit.

Enfin, à moins d'une réduction des effectifs de police locale déjà considérés comme insuffisants, la création d'un semblable service qui nécessiterait un grand nombre d'agents coûterait fort cher.

Sans aller aussi loin que le Docteur Locard dans l'élaboration de ces sûretés régionales, il y a pourtant lieu de retenir de son système ces deux idées intéressantes : insuffisance technique des agents de police locale et de la gendarmerie en matière de police judiciaire, dangers de conflits entre les différentes polices. Il y aurait lieu de se demander s'il existe des remèdes possibles.

Il semble bien difficile de retirer aux agents des polices locales toutes fonctions en matière d'enquête criminelle, car ce sont eux, souvent, qui peuvent découvrir le malfaiteur. Mais la démonstration est faite qu'ils n'ont pas de connaissances techniques suffisantes. Tout en leur laissant la qualité d'agents de la police judiciaire on pourrait s'appliquer à rendre leur rôle dans cette matière aussi restreint que possible. La nécessité d'une police judiciaire d'Etat, à circonscription large « à droit de suite illimité » s'imposera de plus en plus. Cette police existe déjà sous le nom de « police mobile », qu'on lui laisse ce nom ou qu'elle prenne le titre de « sûreté

régionale », il est souhaitable de voir son rôle prendre chaque jour plus d'ampleur. Elle seule, en effet, grâce à sa spécialisation et aux puissants moyens d'action dont elle dispose, est capable d'avoir raison des malfaiteurs professionnels. A cet effet, le système de la police mobile que l'on pourrait très bien, selon le Docteur Locard, appeler sûreté régionale, pourrait être généralisé. Si, en dehors du domaine de la police, on arrivait à la réforme proposée depuis longtemps : substituer au Tribunal d'arrondissement, le Tribunal de département, il pourrait être procédé à une création intéressante en matière de police judiciaire. Auprès de chaque Parquet, on attacherait un commissaire de police. Ce fonctionnaire, indépendant du Préfet et des Maires, serait compétent dans tout le ressort du Tribunal et servirait exclusivement pour la police judiciaire. Il recevrait ses directives du Procureur de la République et du Juge d'Instruction, il pourrait prendre le titre de Commissaire départemental. Il serait secondé par un certain nombre d'inspecteurs, variable selon l'importance du département.

Ce Commissaire départemental aurait, en principe, la charge de faire exécuter les mandats d'amener contre les inculpés résidant dans le département. On pourrait lui adjoindre, à cet effet, un certain nombre de gendarmes ayant même compétence que lui. Cette pratique aurait l'avantage d'éviter aux brigades cantonales de gendarmerie le transfert des individus arrêtés du lieu de l'arrestation à la maison d'arrêt, ce qui démunit, pendant ce temps, le canton rural d'une partie de ses gendarmes.

Commissaire départemental et inspecteurs sous ses

ordres dépendraient du Ministère de l'Intérieur, mais le Ministère de la Justice pourrait être appelé à avoir voix délibérative pour leur avancement.

Le supérieur hiérarchique du Commissaire départemental serait le Commissaire divisionnaire qui aurait, sous sa surveillance, quatre à six départements. Dans la ville, résidence du Commissaire divisionnaire, il existerait une brigade que l'on pourrait appeler indifféremment « brigade des enquêtes criminelles » ou « brigade mobile » qui aurait même compétence que le divisionnaire et dépendrait directement de lui.

Les grands crimes seraient en général de la compétence de cette brigade, les crimes de second ordre et les délits, de la compétence du commissaire départemental. Mais le Parquet pourrait toujours, lorsqu'il jugerait la chose préférable, laisser la gendarmerie ou la police locale s'occuper de l'affaire. Comme aujourd'hui, Maire, garde-champêtre, Commissaire de police municipale et gendarmerie resteraient chargés de commencer les enquêtes criminelles, parce qu'ils ont l'avantage sans égal d'être les premiers sur les lieux.

La grosse question qui reste presque insoluble est celle des conflits qui peuvent s'élever entre les différentes polices. Le Juge d'Instruction chargé de l'enquête devra tâcher de les éviter dans la mesure du possible.

Il serait, en outre, désirable que les chefs des différents services de police ne tolèrent pas une pareille et malheureuse émulation et donnent à leurs subordonnés une plus saine compréhension des choses. Il est à craindre que tant que la nature humaine restera ce qu'elle est la question des conflits ne soit jamais entièrement résolue.

Enfin, le Docteur Locard propose deux créations particulièrement heureuses : les laboratoires de police technique, et la création d'une brigade des affaires financières. Nous en étudierons ultérieurement la portée.

CHAPITRE DEUXIÈME

Le statut d'ensemble des fonctionnaires de la Police

A quelque catégorie qu'il appartienne, quel que soit le chef sous l'autorité duquel il est placé, l'agent de police a un certain nombre de devoirs, toujours les mêmes, comme il a un certain nombre de droits. Un statut général, c'est-à-dire un ensemble de règles communes aux différentes catégories d'agents de police doit donc être étudié, avant d'aborder les réformes à envisager dans les différents rouages de la police.

Il est pourtant une catégorie de fonctionnaires de la police qui devra être mise délibérément de côté, la gendarmerie, parce qu'il s'agit d'un élément militaire. Non pas que le militaire ne doive, comme tout autre fonctionnaire, posséder son « statut ». Mais les droits et les devoirs des militaires sont trop différents pour qu'il puisse être possible de leur donner le même statut qu'à des fonctionnaires civils. En outre, alors qu'à de rares exceptions près le statut des fonctionnaires civils n'existe pas à l'heure actuelle, le statut des militaires existe depuis fort longtemps. La loi du 24 avril 1832 a organisé l'état de l'officier, des lois et des décrets

nombreux ont réglementé la situation du sous-officier. Toutes ces dispositions s'appliquent, de plein droit, à la gendarmerie. Si au point de vue de son statut des réformes semblent nécessaires, elles ne pourront être étudiées que du point de vue de la gendarmerie, dans les pages qui lui seront consacrées. Le projet de statut que nous allons examiner ne s'appliquera donc qu'à la « police civile ». D'autre part, il ne portera que sur ceux qui sont véritablement par profession agents de police et non sur des fonctionnaires d'ordre général tels que des Préfets, Maires, Procureurs de la République, auxquels la loi accorde, toutefois, un pouvoir de police.

Mais ces deux réserves faites, le statut s'appliquera à l'ensemble des fonctionnaires de la police avec certaines différences inhérentes à chaque fonction. Le statut comprendra donc les commissaires de police municipale, les agents de police municipale (sans distinction entre villes à police d'Etat et villes à police municipale) les gardes-champêtres, les différents agents relevant de la Préfecture de police, la Police spéciale, la Police mobile.

La question du statut des fonctionnaires est une question d'ordre administratif général qui peut s'appliquer à tous les fonctionnaires et non aux seuls fonctionnaires de la police. Mais l'agent de police, agent d'autorité par excellence, étant un fonctionnaire dans toute la force du terme, le statut s'impose pour lui plus que pour un autre. On a toutefois discuté l'utilité du statut des fonctionnaires, les uns pensent qu'il peut nuire à l'autorité du Gouvernement vis-à-vis de ses agents ; les autres voudraient voir le droit commun applicable aux fonctionnaires. Mais il est peu

probable qu'un gouvernement, quel qu'il soit, accepte jamais que le fonctionnaire, agent d'autorité, soit soumis au droit commun. On en est donc réduit au statut.

Si nous examinons le statut d'ensemble des fonctionnaires de la police, nous aurons à nous poser les questions suivantes : quels sont les droits habituels des citoyens que le Gouvernement refusera d'accorder aux agents de police ? Quelles sont les garanties qu'il leur donnera en échange ? Quels sont les droits qu'il leur laissera ? Enfin, pour terminer cette étude, nous pourrions examiner quel est le mode de nomination souhaitable pour les agents de police.

A. — NÉCESSITÉ D'UNE DISCIPLINE RIGOUREUSE

A quelque catégorie qu'il appartienne, l'agent de police, soldat de l'ordre, doit une obéissance entière à ses chefs. Il ne doit pas discuter les ordres qu'il reçoit. Appelé souvent à agir en groupe, notamment aux jours de troubles, il doit savoir exécuter des mouvements d'ensemble pour la réussite desquels une discipline presque militaire est souvent nécessaire. Exerçant en temps de paix un métier qui l'expose journellement aux coups des malfaiteurs, il doit, pour défendre la société, se soumettre passivement aux ordres de ses chefs. Les relations qui s'établissent entre le Gouvernement qui emploie l'agent de police et ce dernier ne peuvent donc être les mêmes que les relations ordinaires entre employeurs et employés.

La loi admet que les différents individus exerçant le même métier peuvent, pour la défense de leurs intérêts professionnels, se grouper en syndicats. Elle admet encore que les ouvriers d'une même profession puissent se « coali-

ser » pour faire grève. On discute la question de savoir si de pareils droits peuvent être accordés aux « fonctionnaires de gestion » mais pour les agents de l'autorité il est à peu près impossible d'admettre l'affirmative.

L'agent de police, détenteur d'une fraction de l'autorité publique, ne peut avoir le droit de se mettre en grève comme un autre citoyen. Il assure un service public de la plus haute utilité, la confiance de l'Etat l'investit d'une fraction de sa puissance, en échange, le droit de grève doit lui être rigoureusement refusé, de même qu'il l'est aux militaires. Heureusement, en France, nous n'avons pas vu se généraliser les grèves d'agents qui s'étaient produites avant la guerre dans quelques villes. Nous n'avons jamais eu à déplorer des incidents de la gravité de ceux de la grève des policemen anglais en 1919, qui auraient pu avoir les plus fâcheuses conséquences. De tels incidents, lorsqu'ils se produisent, doivent être réprimés avec la dernière énergie.

Les mêmes raisons semblent empêcher d'admettre que le droit syndical soit étendu aux agents de police ; un syndicat d'employés ayant, de par la loi, un caractère professionnel, défendant les intérêts professionnels de ses adhérents, devient presque fatalement un organe de lutte contre l'employeur. Il est impossible d'admettre cette lutte lorsque l'employeur est l'Etat et l'employé un détenteur de la force publique. De plus, il est difficile d'admettre le droit syndical sans admettre son corollaire, le droit de grève ; ce dernier, en effet, est le seul moyen par lequel le syndicat peut manifester sa puissance. Si on refuse aux agents de police le droit de grève, on est donc amené à leur refuser le droit syndical. C'est du reste l'opinion du ministère de

l'Intérieur qui a prononcé la dissolution du « Syndicat des polices de France » qui s'était constitué en 1920, à Paris.

B. — LE STATUT

Il est évident qu'on ne peut supporter une grève d'agents de police. Qu'advierait-il, en effet, de la sécurité du pays si l'agent chargé du maintien de l'ordre, commandé souvent pour intervenir vis-à-vis des grévistes, avait lui-même le droit de grève ?

Seulement, pour être sûr de compter sur l'agent de police au jour où la société se sent menacée, il faut d'abord qu'elle se décide à l'entretenir convenablement, de façon à ne pas laisser germer en lui, du fait de sa misère, un mécontentement qui deviendrait inquiétant. En second lieu, la société qui refuse d'accorder à l'agent de police les garanties qu'il pourrait trouver dans le droit syndical et dans le droit de grève ne doit pas le laisser livré sans recours à l'arbitraire administratif. Il faut que l'agent de police, privé des avantages qu'il trouverait, ou croirait trouver dans un syndicat, se sente protégé contre les punitions et tout particulièrement les révocations arbitraires.

Le militaire doit à ses chefs une obéissance passive et, comme tel, il lui est totalement interdit sous des peines graves de faire grève ou de se syndiquer. Mais, en échange, la loi déclare l'officier propriétaire de son grade, dont il ne pourra être destitué que dans des cas limitativement déterminés et par un jugement d'un Conseil de guerre. De même, le sous-officier ne pourra être cassé que sur l'avis conforme d'un conseil de discipline.

Pour l'agent de police, rien de tel. Privé des avantages

que confère le groupement aux citoyens ordinaires, il reste vis-à-vis de ses chefs, révocable *ad nutum*. Sans doute, il pourra saisir d'un recours le Conseil d'Etat, mais si les formalités fort simples qui doivent précéder une révocation ont été observées, son recours sera rejeté, le juge administratif n'ayant jamais à apprécier l'opportunité d'une mesure.

Il est donc indispensable de donner à l'agent de police un statut, c'est-à-dire des garanties. Celui-ci comprendra, naturellement, trois parties : garanties contre les punitions arbitraires, notamment contre la révocation, garanties en ce qui concerne l'avancement, protection spéciale, par exemple, pour tout ce qui touche aux retraites et aux pensions d'invalidité.

1° Garanties contre les révocations. — Aujourd'hui, la révocation des commissaires de police de tout ordre est prononcé par décret du Président de la République, celle des inspecteurs de la police spéciale et de la police mobile par arrêté du Ministre de l'Intérieur, celle des agents de la police municipale et des gardes-champêtres par le Préfet (sur la proposition du Maire sauf dans les villes à police d'Etat). Pour les agents de la Préfecture de police, la révocation est prononcée par le Préfet de police après avis d'un conseil de discipline qui ne lie pas le Préfet. La révocation est donc laissée partout à la discrétion des chefs hiérarchiques, il n'y a pas, à proprement parler, de garantie.

Si on voulait en donner une, on pourrait établir pour les fonctionnaires de la police un système analogue au « Conseil d'enquête » pour les militaires. On créerait un Conseil de discipline ou un tribunal sans l'avis duquel l'agent ne pourrait être révoqué.

Si l'on admettait le principe du Conseil de discipline, on pourrait s'inspirer de l'organisation en vigueur à la Préfecture de police, c'est-à-dire établir un conseil composé pour la majorité de fonctionnaires occupant un rang hiérarchiquement supérieur à celui de l'agent poursuivi et en minorité d'agents de la même situation. Un Conseil de discipline de cette sorte fonctionnerait dans chaque ville un peu importante. Pour les agents des villes de second ordre et pour les gardes-champêtres, il y aurait un semblable conseil au chef-lieu du département. Enfin, un conseil siégeant au ministère de l'Intérieur et organisé sur les mêmes bases connaîtrait des poursuites disciplinaires engagées contre les commissaires de police et les agents dont la révocation dépend du Ministre de l'Intérieur.

Le seul inconvénient d'un pareil Conseil de discipline est qu'une partie de ses membres tiendrait ses pouvoirs de l'élection ce qui n'est pas toujours une bonne chose dans un corps comme la police, chez qui l'obéissance doit être la qualité dominante. En revanche, un pareil Conseil de discipline présente l'avantage d'être composé d'hommes capables d'apprécier justement le degré de culpabilité de l'agent défaillant. Il serait bien vu des fonctionnaires de la police et une punition proposée par lui ne pourrait manquer d'être acceptée par l'ensemble du corps.

Seulement, aujourd'hui le Préfet de police est forcé de consulter le Conseil de discipline avant de révoquer un agent mais ensuite il peut le révoquer contrairement à son avis. Il est permis alors de se demander l'utilité d'une pareille procédure. Quand un officier est déféré devant un Conseil d'enquête, la proposition du Conseil ne peut être modifiée

par le Ministre qu'en faveur de l'officier. Si l'on veut vraiment trouver une garantie dans les conseils de discipline de la police, il semble élémentaire d'admettre de semblables principes.

Pour ceux qui craindraient des Conseils de discipline fondés en partie sur l'élection, on pourrait proposer d'ériger en Conseil de discipline le Tribunal civil siégeant en chambre du Conseil. Relativement indépendants du Pouvoir Central, complètement indépendants du pouvoir municipal, les juges de droit commun pourraient fort bien être appelés à donner leur appréciation sur des hommes qui sont tous, de près ou de loin, les auxiliaires de la Justice. La seule objection ici vient du principe de la séparation des pouvoirs, mais c'est une question d'ordre plutôt théorique que pratique. La fonction des juges étant de juger, il n'y a rien de blessant pour le Pouvoir exécutif à soumettre à la justice le cas d'un agent défaillant, comme il lui soumet celui d'un voleur ou d'un assassin. Bien entendu, pour ménager l'indépendance réciproque des pouvoirs, le Tribunal ne révoquerait pas lui-même l'agent coupable, mais se contenterait d'autoriser la révocation, et ce serait ensuite l'autorité administrative qui la prononcerait ou ne la prononcerait pas, à son gré.

Et comme, en définitive, c'est à l'administration, au Pouvoir exécutif responsable du maintien de l'ordre qu'il appartient d'estimer si, nonobstant toutes décisions d'un Conseil de discipline ou d'un Tribunal, il a assez confiance dans un agent de police pour lui déléguer une fraction de la puissance publique, il y aurait lieu d'établir dans la police comme dans l'armée, une distinction entre grade et emploi. L'emploi serait laissé à la discrétion absolue du Pouvoir

exécutif, tandis que le grade ne pourrait être retiré que sur l'avis conforme d'un tribunal quel qu'il soit. L'agent sans emploi, mais non révoqué toucherait une partie de son traitement, comme un officier en retrait d'emploi.

Agent d'autorité, détenteur d'une partie de la force publique, astreint comme tel à des obligations dures et parfois pénibles, frappé même d'incapacités civiles, placé à égale distance entre l'armée et la justice, l'agent de police, quel que soit son maître, quel que soit son grade, doit jouir des garanties reconnues indispensables au militaire et au magistrat.

2° *Garanties en ce qui concerne l'avancement.* — Il est certain qu'en théorie l'avancement au choix est la meilleure solution. Mais, pour être juste, il suppose que le chef qui l'accorde est infaillible. Dans la pratique, il arrive souvent qu'on fasse entrer en ligne de compte, quand il s'agit d'avancement, d'autres considérations que le mérite et l'aptitude. Comme dans l'armée, on pourrait accorder une certaine part d'avancement à l'ancienneté en la limitant, toutefois, aux grades inférieurs. (Par exemple, pour passer de sous-brigadier à brigadier, de brigadier à brigadier-chef).

En outre, à défaut d'une part trop grande d'avancement à l'ancienneté qui pourrait présenter des inconvénients, l'ancienneté dans l'emploi doit produire, pour l'agent de police, une augmentation de traitement. Une pareille chose, pourtant, ne pourrait être organisée que pour les agents de police payés sur les fonds de l'Etat ; il est difficile, en effet, de l'exiger pour ceux qui sont payés par les communes, sous peine d'entrer dans la voie de la centralisation.

3° *Protection spéciale.* — On en peut envisager deux principales : les retraites et les pensions d'invalidité.

a) Les retraites existent pour tous les agents des polices d'Etat, mais, en ce qui concerne ceux des polices municipales, elles sont laissées à l'entière discrétion des communes. Il y a lieu de se demander si l'on ne pourrait unifier le système des retraites des agents de police municipale. Elles seraient, dans ce cas, payées par l'Etat et on pourrait envisager la question d'une contribution des communes intéressées.

b) *Pensions d'invalidité.* — La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail n'est pas applicable à un agent de police blessé dans l'exercice de ses fonctions, par exemple en poursuivant un malfaiteur ou au cours de troubles. Si, à la suite de sa blessure, il est frappé d'une incapacité de travail permanente, il n'a droit, légalement, à aucune pension. Sans doute, dans la pratique, on apporte des tempéraments à cette règle et on lui accorde des secours, mais le Gouvernement ne peut l'imposer à une commune. Il serait juste qu'une loi décidât qu'un agent blessé dans l'exercice de ses fonctions a droit à une pension d'invalidité. Une pension serait également accordée aux veuves et aux enfants mineurs d'agents de police morts en service commandé.

C. — LA QUESTION DU DROIT D'ASSOCIATION ET DES DROITS POLITIQUES

Puisqu'il est interdit aux agents de police de se former en syndicats professionnels sous l'empire de la loi du 24 mars 1884 ils se réunissent, d'ordinaire, en associations professionnelles vivant sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. De pareilles associations sont incontestablement

blement légales et le gouvernement ne peut s'y opposer. A Paris, notamment, il existe « l'Amicale des agents de police ». Mais, loin d'être hostile au gouvernement, elle est, au contraire, patronnée par lui et le Préfet de police en est le protecteur. De cette façon, il n'y a pas lieu de craindre qu'une pareille association puisse devenir dangereuse.

Evidemment, une association groupant toutes les polices de France et hostile au gouvernement pourrait présenter des inconvénients. Il est peu probable qu'une telle éventualité se produise ; en tous cas, avec la législation actuelle, le gouvernement ne pourrait dissoudre une pareille association ; il faudrait, pour qu'il le pût, modifier la loi du 1^{er} juillet 1901. Il est peu souhaitable de voir établir cette modification. L'interdiction des associations pour les agents de police constituerait, en effet, une situation exorbitante du droit commun.

Les agents de police jouissent de l'intégralité de leurs droits politiques. On discute souvent la question de savoir si certains fonctionnaires d'autorité ne devraient pas, comme les militaires, être privés du droit de vote. Mais une pareille disposition serait difficilement admise aujourd'hui et il n'y a pas de raison, si on laisse le droit de vote aux autres fonctionnaires, de le retirer aux agents de police.

Tout au plus peut-on se demander si les agents de police municipale et les gardes champêtres ne devraient pas être privés du droit de vote pour les élections municipales ; nous assistons, en effet, surtout dans les petites villes à ce spectacle quelque peu paradoxal d'un Maire qui, en tant que tel, est chef des agents de police tandis que ces derniers, en tant que citoyens, peuvent faire campagne

électorale contre lui. Si une pareille réforme était établie, il faudrait toutefois que l'interdiction du droit de vote n'allât pas au-delà des élections municipales. Encore n'aurait-elle aucune raison d'être dans les villes à police d'Etat.

D. — LES NOMINATIONS

Les nominations ne rentrent pas directement dans la question du statut des fonctionnaires, toutefois comme il s'agit d'une chose qui intéresse l'ensemble de la police, il y a lieu de l'étudier ici.

1° En ce qui concerne les agents de police municipale, ils sont nommés par le Maire avec l'agrément du Préfet, organisation fort logique et qu'il n'y a pas de raison de changer. Mais en ce qui concerne le personnel de la police d'Etat l'administration n'est pas, la plupart du temps, maîtresse de son choix. En effet, la loi du recrutement de l'armée classe la plupart des catégories de fonctionnaires de la police parmi les « emplois réservés ». Or, les titulaires d'emplois réservés sont désignés par une commission interministérielle unique pour tous les emplois. Cette commission ne comprend pas de représentant de la police, de sorte qu'elle n'a aucune compétence pour examiner les mérites des candidats à ces fonctions. Et comme les qualités d'un bon soldat et d'un bon agent de police ne sont pas toutes les mêmes la police voit entrer dans son sein, du fait de cette disposition, un certain nombre de médiocrités. Il se produit ici un conflit entre l'intérêt de l'armée qui a besoin, pour faciliter les engagements, de voir se multiplier le nombre d'emplois réservés et celui de la police dont le

bon fonctionnement exigerait un libre recrutement. La solution du problème pourrait être la suivante : on élargirait les emplois réservés en ce qui concerne les fonctionnaires de gestion et on les diminuerait pour les agents d'autorité et notamment pour ceux de la police. On peut signaler, à ce sujet, une délibération récente du Conseil municipal de Paris invitant « l'administration à s'entendre avec les pouvoirs publics afin que, lors de l'établissement des prochaines lois sur l'organisation et le recrutement de l'armée : les emplois d'inspecteurs de la police judiciaire ne soient plus réservés en aussi grand nombre aux candidats militaires, pour permettre un choix plus large. »

Mais, s'il est à souhaiter de ne plus voir la police obligée d'absorber dans ses cadres un certain nombre d'hommes sortant de l'armée on peut au contraire, sans inconvénient, réserver chaque année dans la police un certain nombre d'emplois pour les anciens gendarmes. Cela aurait pour effet de faciliter leur recrutement et donnerait en même temps à la police des sujets ayant déjà une certaine expérience en la matière.

D'autre part, l'absorption par la police d'anciens militaires présente, incontestablement, des inconvénients en ce qui concerne les commissaires de police ainsi que les agents en bourgeois chargés de la recherche des malfaiteurs. Mais elle n'en présente plus quand il s'agit des gardiens de la paix parisiens ou de ceux des autres villes à police d'Etat. Il serait souhaitable toutefois, que la désignation ne soit plus faite par la commission des emplois réservés mais par le chef de la police intéressée qui, dans la proportion fixée

par la loi, choisirait ses agents parmi les anciens militaires ayant droit à un « emploi réservé ».

2° A la question des nominations, se rattache celle de l'avancement. Nous avons vu précédemment qu'on pourrait penser en réserver une part à l'ancienneté, mais la plus grosse part devra toujours être donnée au choix. Qui décidera de cet avancement ? Aujourd'hui c'est le Maire avec l'assentiment du Préfet dans les villes à police municipale. Le Préfet seul, dans les villes à police d'Etat, le Ministre de l'Intérieur pour la totalité des commissaires de police et pour les inspecteurs de la police spéciale et de la police mobile, c'est-à-dire pour tous les agents civils de la police générale. Et pourtant, commissaires et inspecteurs sont officiers de la police judiciaire, auxiliaires du Procureur de la République. Celui-ci, comme le Préfet, est appelé à donner des notes sur leurs capacités, mais ensuite, le Ministre de l'Intérieur décide seul de leur avancement.

« Les commissaires de police ont trois chefs : Préfet, « Procureur, Maire. Eh bien ! Je voudrais que leur avancement dépendit, dans une certaine mesure, des notes du « Procureur. Je sais que tous les ans on en demande, mais « ce sont des notes banales. Et quand un Procureur de la « République est incapable de faire avoir de l'avancement à « un Commissaire de police, il est à craindre que celui-ci « apporte moins d'ardeur et de dévouement à le satisfaire » (1).

C'est un reproche fréquent que la justice adresse à la police de ne pas mettre une excessive bonne volonté pour

1. Sauteraud, Substitut du Procureur de la République, B P. 1908, p. 551.

l'exercice de la police judiciaire. Et ceci vient de ce que l'avancement des agents de la police générale ne dépend que du Ministre de l'Intérieur. Dans le tableau d'avancement celui-ci tient compte d'ordinaire des avis du Préfet (pour les commissaires municipaux) ou du commissaire divisionnaire (pour les agents de la police mobile) beaucoup plus que de ceux des magistrats du Parquet, parce que ces derniers ne dépendent pas de lui. Les agents de police sont, au même titre, agents de police administrative et judiciaire, mais comme au point de vue du « personnel » il ne relèvent que du Ministre de l'Intérieur, il est fatal qu'ils aient intérêt à s'occuper avec plus de zèle de la police administrative que de la police judiciaire. Rendre obligatoires les notes du Parquet à leur égard ne servirait de rien si le Ministre de l'Intérieur n'en tient pas compte. Il faudrait donc une réforme plus large. D'une façon ou d'une autre, le Ministre de la Justice devrait avoir voix délibérative pour leur avancement.

Mais un pareil principe est d'une application difficile. On pourrait, par exemple, créer un « Comité de la Sûreté générale » qui comprendrait à la fois des fonctionnaires de l'Intérieur et de la Justice. Ce comité aurait la tâche de préparer le tableau d'avancement pour les commissaires de police municipaux et les agents de la police mobile. Ainsi les intérêts de la Justice seraient sauvegardés. Le tableau d'avancement une fois dressé serait approuvé par le Ministre de l'Intérieur ; les nominations ne pourraient avoir lieu que dans l'ordre du tableau. Mais il faut prévoir le cas où le Comité ne pourrait se mettre d'accord dans l'élaboration de son œuvre ou encore celui où le Ministre de l'Inté-

rieur refuserait d'approuver le tableau. Il y aurait alors conflit entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice. Ce conflit pourrait être résolu de la façon suivante : le Garde des Sceaux aurait le droit de faire figurer au tableau d'avancement, en toute liberté, des agents dans une proportion déterminée (par exemple un sur trois ou quatre) et le Ministre de l'Intérieur disposerait du reste des places. Pareille procédure aurait certainement l'inconvénient de voir s'élever des difficultés entre les deux ministères. Mais, sans cette participation au sommet du ministère de la Justice, il semble impossible de voir ses droits sauvegardés. Avec le temps, les conflits s'atténueraient et la méthode fonctionnerait avec des frictions de moins en moins fréquentes.

Le personnel de la Police était, avant la guerre, très peu payé. Les commissaires de police débutaient à 1.800 fr., les inspecteurs à 1.500 fr. Le décret du 21 Décembre 1919 a notablement élevé ces chiffres en essayant de les mettre en rapport avec le coût de la vie. Aujourd'hui, le traitement des commissaires de police varie de 6.200 fr. pour la 4^e classe à 15.000 fr. pour les commissaires hors classe. Quant aux commissaires de police de la région parisienne, leur traitement varie de 11.000 francs pour ceux de la banlieue, à 19.000 fr. pour les commissaires divisionnaires. A ce traitement s'ajoute une indemnité annuelle de résidence qui varie entre 200 fr. dans les villes de moins de 10.000 habitants et 1.200 fr. pour Paris.

Les inspecteurs de la police spéciale et de la police mobile débutent à 5.200 fr. (inspecteurs stagiaires) pour finir à 9.000 fr. (inspecteurs principaux).

On voit que la nation a dû s'imposer, en leur faveur, de

sérieux sacrifices, mais ces traitements ne sont pas exagérés si l'on considère le coût de la vie et ils constituent des minima au-dessous desquels on ne pourra descendre avant de longues années, sous peine de voir le niveau de la police s'abaisser dans des proportions regrettables. Pourtant, avec ces traitements augmentés des primes aux arrestations, les fonctionnaires de la police ont de quoi vivre et il y a tout lieu d'espérer que, lorsque par un Statut juste ils se sentiront vraiment garantis le recrutement deviendra plus facile. Cette réforme attirerait des sujets de valeur en plus grand nombre et permettrait de fournir aux emplois supérieurs et à ceux de la police judiciaire des hommes compétents.

CHAPITRE TROISIÈME

Réformes possibles des différents rouages de la Police

Puisque la police est constituée par une multiplicité de rouages différents et qu'il semble impossible d'en faire un corps unifié sous peine d'une centralisation excessive, on se voit donc forcé d'examiner, les uns après les autres, les différents rouages qui forment les organes d'exécution de la Police et de chercher les modifications qu'on peut y apporter.

Nous aurons donc successivement à étudier les réformes qui ont été proposées en ce qui concerne la gendarmerie, la Police municipale, la Préfecture de police, la direction de la Sûreté générale.

Mais avant d'aborder ce travail, il est nécessaire de comparer entre eux le rendement de ces différents services pour savoir qui s'acquitte de sa tâche de la façon la plus satisfaisante. Il est vrai que, pour les comparer, il est difficile de trouver un criterium.

Afin de juger de leur activité respective, on a publié des statistiques des procès-verbaux dressés par les différents agents de la police judiciaire. Voici un de ces tableaux :

Total des plaintes et procès-verbaux et dénonciations en 1905.

<i>Reçus directement par :</i>	FRANCE	0/0	BELGIQUE
le Ministère Public	82.720	15	27.278
le Juge d'Instruction	137	0,02	20
<i>Transmis par :</i>			
la Gendarmerie	261.516	48	59.245
les Juges de paix	2.084	0.3	49
les Maires	3.097	0.5	7.754
les Commissaires de Police	173.159	32	75.291
les Gardes-Champêtres	7.918	2	5.535
les Gardes forestiers et Particuliers	7.519	1	2.423
de toute autre manière	8.107	2	7.944

Pour que cette statistique ait un intérêt, il faut comparer le nombre de procès-verbaux dressés avec le nombre d'agents de chaque service, c'est-à-dire savoir combien chaque agent de chaque service a dressé de procès-verbaux, en moyenne, dans son année. Nous pouvons arriver approximativement aux chiffres suivants :

La gendarmerie vient en tête avec 13 procès-verbaux par an. Puis vient l'agent de la police civile, (commissaire de police et agent de police municipale) avec 11 par an.

Bien après, vient le juge de paix qui s'occupe d'une affaire par an.

Loin derrière lui, le garde-champêtre, avec un procès-verbal tous les quatre ans.

Enfin, arrive le Maire avec un tous les 12 ans.

D'après cette statistique, le gendarme et le commissaire

de police seraient les plus actifs et le Maire de beaucoup le moins.

Mais il serait quelque peu puéril de vouloir apprécier le rendement des divers fonctionnaires de la police uniquement sur une pareille statistique.

D'abord, il ne s'agit pas uniquement des procès-verbaux mais encore des affaires dont ils ont eu à s'occuper par suite de plaintes ou de dénonciations. Il est certains agents, naturellement, qui plus que d'autres sont indiqués pour les recherches criminelles.

D'autre part, il n'est pas exact non plus de dire que la vigilance d'un agent croît en raison du nombre de procès-verbaux qu'il dresse. On ne doit pas oublier que le rôle de la police est tout autant préventif. Si, par une vigilance constante, un commissaire de police ou un garde-champêtre parvient à empêcher les contraventions de se produire, il n'y aura lieu que de le féliciter de voir se réduire chaque année le nombre de procès-verbaux qu'il dresse. La perfection serait d'arriver à zéro.

De même, il y a certaines régions où la criminalité est beaucoup plus forte qu'ailleurs. En outre, la statistique que nous avons reproduite donne l'ensemble des procès-verbaux, plaintes et dénonciations concernant à la fois les crimes, les délits, et les contraventions. Nous avons donc des affaires fort différentes et qu'on ne peut juger de la même façon. Un agent de police, par exemple, chargé de rechercher l'auteur d'un crime passera plus de temps et prodiguera plus d'efforts qu'un autre agent de police pour dresser cent procès-verbaux constatant des infractions à une ordonnance de police.

Il semble donc impossible de juger objectivement par des chiffres le rendement de chacun de nos services de police. On ne peut le faire que par des raisons subjectives.

C'est en partant de ce principe que l'on arrive à se mettre à peu près d'accord sur les points suivants : la gendarmerie constitue un corps excellent, mais elle a trop d'attributions pour pouvoir exercer une surveillance active dans les campagnes. Le Maire est dans une situation de dépendance trop grande vis-à-vis de ses concitoyens pour jouer un rôle efficace en matière de police. Le Commissaire de police rend de grands services mais il est trop absorbé par les besognes administratives et mal secondé par les agents de police municipale insuffisamment nombreux, disciplinés et instruits. Le garde-champêtre vit trop près des habitants du village pour jouer un rôle très important. La police spéciale a des attributions trop nombreuses et trop mal définies pour rendre dans l'ensemble de grands services. La police mobile constituée sur des bases modernes et à l'action strictement limitée rend à la répression des crimes de très grands services. La Préfecture de police a l'avantage de constituer un organisme coordonné, son rendement est satisfaisant, on ne lui adresse guère que des reproches de détail.

I. — Gendarmerie

A. — APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU SERVICE ET CRITIQUES

Dans l'ensemble, la gendarmerie est l'objet des plus vifs éloges, on se plaît à reconnaître sa loyauté, son inté-

grité, son dévouement. Relevant de trois ministères, ayant un service extrêmement complexe, submergée de besognes administratives, la gendarmerie est à peu près seule à faire la police des campagnes. Le Maire, chargé des pouvoirs de police dans sa commune, le garde-champêtre son agent d'exécution ne jouent, au point de vue de la sécurité publique, qu'un rôle bien mince. De jour et de nuit, c'est à la gendarmerie qu'incombe la surveillance des campagnes ; et, avec les quatre ou cinq hommes qui constituent l'effectif ordinaire d'une brigade rurale, elle arrive à assurer la sécurité relative d'un canton d'environ 10 kilomètres carrés. Elle ne peut naturellement prévenir toutes les infractions mais, malgré la rigidité de ses règlements, elle arrive à retrouver un certain nombre de malfaiteurs. Les gendarmes, dans l'ensemble fort peu cultivés, sont cependant de précieux auxiliaires des Parquets. Les enquêtes qu'ils conduisent sont, bien souvent « dirigées avec plus de zèle « et de succès que celles des polices municipales » (1). Les magistrats font souvent appel à leur concours pour l'exécution de leurs commissions rogatoires.

M. Le Poittevin, aujourd'hui vice-président de chambre à la Cour de Paris, s'exprimait ainsi à leur sujet à l'une des séances de la Société des Prisons de 1908 : « Le concours « de la gendarmerie est plus efficace qu'on ne le croit généralement. Les tournées régulières ne sont pas les seules qui « soient effectuées. La gendarmerie organise constamment des « tournées à l'improviste dans toute l'étendue de sa circonscription et on peut dire qu'à l'heure actuelle la police en

(1) Locard.

« France dans toutes les campagnes est faite uniquement par
« la gendarmerie. Elle parvient, en somme, à découvrir les
« crimes et les délits en province, moins bien peut-être que
« les services de police des grandes villes, mais elle y arrive. »

Si donc nous sommes amenés, par la suite, à nous étendre sur les reproches qu'on lui adresse, c'est uniquement parce qu'à ces reproches correspondent des projets de réformes et non parce qu'elle mérite plus de critiques que d'éloges, ce qu'il serait tout à fait injuste de penser.

Les principaux reproches que l'on adresse à la gendarmerie peuvent être groupés en quatre catégories : reproches en ce qui concerne le recrutement, reproches en ce qui concerne l'esprit directeur, reproches divers en ce qui concerne son fonctionnement, insuffisance numérique.

1^o Reproches en ce qui concerne le recrutement.

Le gros reproche que l'on adressait au recrutement de la gendarmerie sous l'empire de la loi militaire de 1905 était de l'avoir classée dans les « emplois réservés », ce qui privait le Ministre de la Guerre du droit de choisir les gendarmes. Mais la loi du 7 août 1913 ayant heureusement rayé la gendarmerie de la liste des « emplois réservés », il n'y a plus rien à dire à ce sujet.

Il n'en est pas moins vrai que, depuis une quinzaine d'années, le niveau de recrutement des gendarmes baisse régulièrement. Autrefois, il n'était pas rare que les sous-officiers dussent attendre à leur corps plusieurs mois après leur admission dans la gendarmerie une vacance de place.

Aujourd'hui, il y a à peu près autant de vacances que de candidats. C'est que l'emploi de gendarme est moins bien rémunéré que la plupart des emplois civils, tandis

que, d'autre part, son état militaire le soumet à un règlement rigide. Il est forcé de loger à la caserne, il fait un métier pénible, fatigant, souvent dangereux, enfin en France, tout ce qui touche de près ou de loin à la police, est souvent mal vu. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de voir entrer dans la gendarmerie les moins bons sous-officiers de l'armée, ceux qui n'ont pas été admis aux emplois réservés. Mais le recrutement par les sous-officiers ne suffit même plus. Il faut, de plus en plus, faire appel à des caporaux, voire même à de simples soldats, qui ne sont pas habitués à prendre les responsabilités qui incombent journellement aux gendarmes. Devant la pénurie des candidatures, on en est arrivé à n'exiger des candidats gendarmes qu'une instruction élémentaire, à se montrer moins difficile sur les questions de moralité. On a même soutenu au cours d'une interpellation qui a eu lieu au Sénat, en 1920, qu'on y avait admis des hommes ayant un casier judiciaire.

Ce qui aggrave le mal en ce qui concerne les officiers, c'est qu'à tous les grades (sauf à celui de chef d'escadron) ils se recrutent pour partie parmi les officiers de troupe. Les fonctions de la gendarmerie sont fort complexes, elles exigent une longue expérience qui manque absolument à l'officier de troupe. Il ne peut donc, pendant les premières années, exercer bien son nouveau métier. Ceci a d'autant plus d'importance que l'officier de gendarmerie est, la plupart du temps, isolé dans sa ville, à plusieurs heures de son chef, il doit faire montre d'initiative et de décision. D'autre part, les officiers qui quittent leur arme pour passer dans la gendarmerie sont, la plupart du temps, ceux

qui n'ont pas d'avenir, souvent les moins bien notés.

2° Au point de vue de l'esprit directeur.

L'esprit qui anime la gendarmerie est, du haut en bas de la hiérarchie, un esprit militaire, ce qui ne va pas pour un corps de police sans entraîner un certain nombre d'inconvénients.

Le but et la raison d'être de l'armée est d'assurer la sécurité extérieure du territoire. Aussi les règlements militaires disent-ils avec raison que la préparation à la guerre doit être le souci constant du chef. Mais en ce qui concerne la gendarmerie chargée d'assurer la sécurité à l'intérieur, de telles prescriptions constituent un contre-sens. Le décret de 1903 réglemente minutieusement et pour ainsi dire, heure par heure, la vie du gendarme et il y a beaucoup plus d'articles concernant le pansage des chevaux et l'astiquage des effets de harnachement, qu'en ce qui concerne la police judiciaire.

Les circulaires ministérielles rappellent aux chefs de légion qu'ils doivent veiller à ce que les officiers sous leurs ordres s'entretiennent dans la pratique du cheval, chose assurément fort nécessaire pour un officier de cavalerie, mais dont on aperçoit moins l'utilité dans la gendarmerie.

La gendarmerie est soumise à des inspections faites par des généraux. La préparation de ces inspections ou revues nécessite du temps inutilisé. Les inspections faites par des généraux qui ne sont pas toujours issus de la gendarmerie servent de base aux propositions d'avancement. Or, le général s'attachera presque toujours pour ces appréciations aux connaissances militaires des gendarmes, à leur façon d'accomplir les services dépendant de l'armée et peu

ou point à leurs aptitudes en matière de police administrative ou judiciaire. Chaque semaine, un certain nombre d'heures doit être employé à des exercices militaires.

3^e Reproches en ce qui concerne le fonctionnement.

La gendarmerie a trop de fonctions différentes pour pouvoir consacrer assez de temps à ses fonctions de police. Il est à remarquer que les différents fonctionnaires de la Sûreté générale ne la comptent que pour fort peu de chose dans l'ensemble de notre police. Le Dr Locard dit à son sujet : « La gendarmerie a d'autres chefs, d'autres occupations. . . ses efforts bridés par les règlements les plus tracassiers, les plus puérils, les plus formalistes. » L'autorité militaire abuse souvent de ses services et, comme la gendarmerie fait partie intégrante de l'armée, ce sont ces ordres-là qui sont les premiers exécutés. Depuis l'introduction en France du service militaire obligatoire, c'est à la gendarmerie qu'incombe la surveillance des réservistes. C'est elle qui porte les fascicules de mobilisation, surveille les militaires en permission, enquête sur les réservistes dont on ne connaît pas la résidence. Tout cela constitue un service fort lourd et qui lui prend plusieurs heures par jour. On a pu écrire à ce sujet : « La loi de recrutement est venue surcharger la gendarmerie d'un service pénible et absorbant, ce n'est plus une troupe de soldats, mais un corps de scribes ».

Elle est chargée constamment par le Ministre de la Guerre, le Ministre de l'Intérieur, de procéder à des enquêtes administratives.

De plus en plus, on prend l'habitude de faire faire aux gendarmes un véritable métier de facteur. On les submerge

par des pièces militaires à porter ; d'autres administrations publiques les chargent également de procéder à des notifications.

Les règlements leur imposent des écritures multiples qui absorbent une grande partie du temps du chef de brigade. M. Drioux écrit à ce sujet : « Quant aux écritures, on pourrait croire qu'elles sont simplifiées à ne lire que cette « disposition : « La correspondance doit être réduite au « strict nécessaire » mais je crois bien que cela ne concerne « que le style épistolaire. Les archives de la gendarmerie « sont abondantes. Un procès-verbal qui est déjà inscrit en « substance sur un carnet *ad-hoc* est ensuite rédigé en au « moins deux exemplaires, quelquefois trois quand il s'agit « d'affaires de roulage, de voirie, de pêche, de contrebande « ou d'incidents où sont mêlés des militaires. En outre, « chaque chef de brigade doit tenir constamment à jour 21 « registres ou carnets, une véritable bibliothèque »(1).

Il est certain que ces occupations si diverses se font au détriment de la surveillance générale que la gendarmerie devrait exercer, les hommes n'ayant pas le temps de tout faire à la fois.

En ce qui concerne l'exercice de la police judiciaire notamment, les Parquets déplorent quelquefois son insuffisance. M. Drioux dit, en substance, à ce sujet : Les « officiers de gendarmerie sont, de part le Code d'instruction « criminelle, officiers de police judiciaire, auxiliaires du « Procureur de la République. A ce titre, ils peuvent faire « des perquisitions, procéder à des enquêtes et, sur

(1) Drioux, B. P. 1908, p. 357.

« commission rogatoire des Juges d'instruction, entendre des
« témoins sous la foi du serment. Or, les officiers de
« gendarmerie ne mettent que fort peu d'empressement
« à déférer aux commissions rogatoires des Parquets, et ils
« sont encouragés dans cette attitude par un article du décret
« de 1903 qui déclare que les « officiers de gendarmerie ne
« doivent être chargés de commissions rogatoires qu'en cas
« d'absolue nécessité » (1).

En ce qui concerne les simples gendarmes, ils sont très souvent employés pour procéder à des enquêtes officieuses en matière de police judiciaire mais là nous nous heurtons à l'excès contraire. Des Juges d'instruction leur envoient des demandes de renseignements se succédant à quelques jours d'intervalle et ils doivent se rendre souvent plusieurs jours de suite dans la même commune pour y satisfaire ; et cela au détriment des autres parties du territoire de leur brigade qui ne sont pas surveillées pendant ce temps.

Certains administrateurs vont même plus loin et déclarent que la surveillance de la gendarmerie s'est relâchée dans ces dernières années et ils donnent à l'appui de leurs dires des données statistiques. Chaque année le nombre de procès-verbaux dressés par la gendarmerie diminue.

Du reste, si l'on va au fond des choses, il faut remarquer qu'il ne peut guère en être autrement. Les gendarmes font des tournées à peu près périodiques, prenant presque toujours les mêmes chemins ; leur uniforme, leur cheval, font qu'on les voit de très loin. Dans ces conditions ils n'arrêtent que les vagabonds qui le veulent bien ; la plupart du

(1) Drioux, B. P., 1908, p. 357,

temps, quand une arrestation se produit à la campagne à la suite d'un flagrant délit elle est opérée par le Maire ou le garde-champêtre et non par les gendarmes. Les seules infractions que les gendarmes sont à même de constater utilement, ce sont les délits de chasse, les contraventions à la police de roulage, toutes infractions de minime importance, mais quand il s'agit d'un délit grave, à plus forte raison d'un crime, ils sont absolument désarmés. Les malfaiteurs actuels sont pourvus d'automobiles, fort souvent ils opèrent en bandes nombreuses ; les gendarmes à cheval ou à bicyclette qui ne sont que deux ensemble en tournée ne peuvent rien contre eux.

Un crime vient de se commettre dans une commune rurale. Les gendarmes ne pourront arriver que plusieurs heures après si c'est loin de leur résidence et s'il n'y a pas le télégraphe ou le téléphone pour les prévenir. Quand ils arrivent enfin, ils n'ont pas et ne peuvent avoir une instruction professionnelle suffisante pour procéder à une enquête susceptible d'aboutir à des résultats. Ils ne peuvent utilement relever les empreintes digitales et autres choses semblables. Les habitants ne parlent pas volontiers devant le gendarme, ils se méfient.

Vu de loin et par tous, les conversations particulières qui pourraient lui indiquer des pistes cesseront à son approche. En outre, le règlement de 1903 lui interdit toute manœuvre clandestine susceptible de préjudicier à la dignité de l'arme, ce qui est presque l'interdiction de faire un acte utile de police judiciaire. Les malfaiteurs peuvent passer et repasser indéfiniment devant lui et, avertis de sa présence,

ils se tiendront sur leurs gardes et il ne pourra rien voir, rien entendre.

4° Insuffisance numérique. — Une brigade de cinq hommes est largement suffisante pour maintenir l'ordre dans un canton rural de moyenne importance. Mais, vu la faible densité de notre population on est forcé dans bien des cantons, d'avoir des brigades de quatre hommes. Quatre hommes peuvent assurer le service, à la rigueur, mais à la condition qu'ils soient tous effectivement présents, que l'un deux vienne à manquer, le service est entièrement désorganisé.

Entre l'année 1883, date de la suppression de la gendarmerie mobile et la guerre, il a souvent été nécessaire, par suite de grèves ou d'émeutes, de rassembler un grand nombre de gendarmes sur un même point. Pour y arriver, il fallait opérer des prélèvements sur l'ensemble des brigades d'un département, voire même d'une légion. Il n'a pas été rare de voir des brigades rurales réduites à deux et même à un seul gendarme. Si cet état de choses se prolonge, comme cela s'est produit, pendant plusieurs mois, il devient dangereux. Le canton, ainsi démuní de ses gendarmes, n'est plus l'objet d'aucune surveillance. On ne voit jamais l'unique gendarme qui reste et qui se trouve submergé par la paperasserie administrative. Les gens sans aveu de la région, les malandrins des environs ont vite fait de connaître la situation et d'en profiter, sûrs de ne pas être dérangés. En dehors de ce service extraordinaire, une brigade rurale de gendarmerie doit, à certains jours de l'année connus d'avance (exemple : le conseil de révision) assurer un service qui occupe la presque totalité de ses hommes ; ce jour là, les malfaiteurs peuvent opérer sans danger.

En ce qui concerne les officiers de gendarmerie, il se présente un inconvénient du même genre. A la différence des autres armes, la gendarmerie n'avait pas jusqu'à ces derniers temps d'« Etat Major » particulier, c'est-à-dire d'officier en sus du nombre des emplois. Il y avait exactement autant d'officiers de gendarmerie que d'emplois prévus comme chefs de section ou d'arrondissement, commandants de compagnie, ou chefs de légion. Or il arrivait souvent, en pratique, qu'il fût nécessaire de confier à un officier de gendarmerie une mission spéciale et aujourd'hui plus que jamais, à la suite de la guerre.

L'officier ainsi envoyé en mission ne peut être, naturellement, remplacé dans son emploi, son service sera assuré provisoirement par le chef du grade immédiatement inférieur au sien. S'il s'agit d'un chef de légion, son absence aura pour effet de donner temporairement à chaque gradé un emploi supérieur à son grade. Si une telle pratique se prolonge un certain temps, elle ne va pas sans inconvénients. L'adjudant qui fait fonction d'officier, par exemple, n'a pas les mêmes pouvoirs en matière de police judiciaire — il n'a pas l'état d'officier, — etc.

En raison de ces différents reproches que l'on a adressés à la gendarmerie on a proposé, depuis longtemps, un grand nombre de réformes. La première, qui est aujourd'hui en voie d'exécution, consiste dans le rétablissement de la gendarmerie mobile. Deux autres n'ont pas, jusqu'à présent, été adoptées, car elles se heurtent, dans leur principe, à de grosses objections ; la démilitarisation de la gendarmerie, la dislocation des brigades avec le gendarme unique par village. En dehors de ces deux grandes réformes,

on a encore proposé un certain nombre de réformes secondaires que nous étudierons plus loin.

B. — LE RÉTABLISSEMENT DE LA GENDARMERIE MOBILE

1° *Ce qu'elle était avant 1883*

La gendarmerie mobile fut établie par la monarchie de Juillet en 1831. Elle était destinée, dans l'esprit de ses fondateurs, à suppléer à l'insuffisance numérique des brigades de l'Ouest à l'heure où le gouvernement craignait, dans ce pays, une insurrection légitimiste. Elle se composait de deux bataillons stationnés, l'un à Angers et l'autre à Rennes. Elle connut des fortunes diverses jusqu'en 1885 où le Parlement, ayant refusé de voter les crédits nécessaires à son entretien, elle fut licenciée par décision présidentielle.

2° *Discussion sur l'opportunité de son rétablissement*

Le Vicomte de Montfort, sénateur, avait notamment déposé sur le bureau du Sénat le 23 mai 1905, une proposition de loi dans ce sens. (1) Le corps qu'il voulait voir constituer portait le titre de brigade mobile. Malgré ce nom, il ne s'agissait nullement d'une brigade mobile comme celles qui ont été créées en 1908 pour la police judiciaire, mais d'une véritable gendarmerie mobile. La seule différence entre elle et la gendarmerie mobile supprimée était que le corps envisagé devait relever du Ministre de l'Intérieur. Les hommes qui l'auraient composée n'auraient donc pas

(1) *Journal Officiel*. Documents parlementaires. Sénat 1905, p. 474.

été des militaires. Une autre disposition intéressante de cette proposition de loi était la suivante : « Les localités dans lesquelles l'envoi du détachement aura été nécessaire supporteront les frais de déplacement, y compris les indemnités de tous genres accordées aux agents en raison de ces déplacements. »

L'auteur espérait, par cette mesure, faire réfléchir les fauteurs de troubles et donner aux municipalités plus d'énergie.

Mais avant la guerre, on était peu partisan, en général, du rétablissement de la gendarmerie mobile. On préférerait beaucoup, si on désirait augmenter l'effectif de la gendarmerie, voir créer de nouvelles brigades dans les cantons les plus peuplés. Ces brigades, disait-on, rendraient plus de services que la gendarmerie mobile ; celle-ci, en effet, n'est utile qu'en cas de grèves ou de troubles. Comme elle est constituée par de gros effectifs groupés sur un même point, il est difficile de l'occuper en temps ordinaire, sinon à d'insignifiants services de surveillance dans la ville de résidence.

Mais, malgré tout il y avait encore des partisans du rétablissement de la gendarmerie mobile et ceux-ci n'ont fait que s'accroître dans les mois qui ont suivi la fin de la guerre. Leurs arguments étaient les suivants :

L'augmentation du nombre des brigades de la gendarmerie départementale ne rendra pas les mêmes services que la gendarmerie mobile. Le rôle de la gendarmerie départementale et de la gendarmerie mobile n'est pas le même. L'une est chargée de la surveillance ordinaire des campagnes, tandis que l'autre se transporte là où le besoin

d'une importante force armée se fait sentir. La gendarmerie mobile est le seul moyen pratique de porter remède à ce système si regrettable du prélèvement de gendarmes des brigades rurales, toutes les fois qu'il est nécessaire d'en rassembler un certain nombre. Outre l'inconvénient déjà signalé d'un pareil prélèvement qui rend impossible, pendant un temps, la surveillance des campagnes, le rassemblement de gendarmes opéré grâce à ces prélèvements donne une troupe qui manque de cohésion. Les gendarmes venus de brigades différentes n'ont pas l'habitude d'opérer ensemble. L'officier appelé à commander le détachement ne connaît pas la plupart de ses hommes. Avec la création de la gendarmerie mobile, nous verrons agir un groupement homogène et opérant sous les ordres de son chef habituel.

Ce rétablissement présentera encore l'avantage de n'avoir plus à faire appel à la troupe pour le maintien de l'ordre que dans des cas exceptionnels. Cette pratique, dont on ne peut se passer sans un corps spécial présente, à tous points de vue, de sérieux inconvénients.

C'est dans cet état d'esprit que M. Henry Paté, député, avait déposé sur le bureau de la Chambre le 2 mars 1920, une proposition de loi portant création d'une gendarmerie mobile avec un effectif prévu de 6.000 hommes.

3° Le projet récemment adopté

Actuellement, le principe du rétablissement de la gendarmerie mobile est adopté et en voie de réalisation. Déjà un certain nombre de pelotons ont été créés.

L'origine immédiate de ce rétablissement est dans un

projet de loi déposé par le Ministre de la Guerre sur le bureau de la Chambre le 18 mai 1920.

Puisque la loi sur l'organisation de l'armée prévoit la gendarmerie mobile, il n'était pas besoin d'une loi nouvelle pour la rétablir. Aussi, le projet en question ne porte qu'une ouverture de crédits au Ministère de la Guerre sur un certain nombre de chapitres. Mais, dans l'exposé des motifs, le Gouvernement explique que le crédit demandé a pour but le rétablissement de la gendarmerie mobile.

Le projet gouvernemental prévoit la création de 87 pelotons de 40 gendarmes chacun, commandés par un lieutenant ou un sous-lieutenant, c'est-à-dire un peloton par département. Ils siègeraient, en principe, au chef-lieu. Il y aurait 52 de ces pelotons à cheval et 35 à pied.

Le projet prévoit, en outre, 1400 gradés et gendarmes à répartir sur le territoire du camp retranché de Paris par groupes de 60 hommes. Ces groupes seraient placés, de préférence, aux nœuds des voies ferrées. Il faudrait pour les encadrer 3 chefs d'escadrons, 12 capitaines et 24 lieutenants.

Le projet prévoyait une durée de trois ans pour la réalisation de cette réforme. Le crédit demandé était de 18 millions; mais, comme il prévoyait également une augmentation des effectifs de la gendarmerie départementale, il faut compter environ 12 millions pour la gendarmerie mobile. Comme il y a toujours des dépenses de première mise de fonds, il faudra compter, quand la réforme sera entièrement réalisée, une dépense annuelle d'une trentaine de millions.

La loi du 22 juillet 1921 est venue rétablir la gendarmerie mobile en allouant au Ministre de la Guerre les crédits

nécessaires à cet effet. Elle est actuellement en voie d'organisation sur les bases exposées plus haut.

C. — LA DEMILITARISATION DE LA GENDARMERIE

Le rétablissement de la gendarmerie mobile n'est, somme toute, qu'une réforme de second ordre. Il en a été proposé une autre, beaucoup plus radicale. On voudrait démilitariser la gendarmerie, d'une façon pour ainsi dire superficielle, d'abord, en supprimant l'uniforme, puis, plus profondément, en la rattachant au ministère de l'Intérieur et non plus au ministère de la Guerre. A la place de la gendarmerie, on aurait ainsi un corps de police civile

Du fait que la gendarmerie est militaire, le décret du 20 mai 1903 lui interdit de faire aucun acte de son service autrement qu'en uniforme. Cependant, comme le port de l'uniforme et l'état militaire ne sont pas nécessairement liés, on a parfois demandé que le gendarme puisse exercer ses fonctions en costume civil. On reproche à l'uniforme d'être une source d'impuissance dans la recherche des crimes et délits. Il éveille la méfiance soit du délinquant lui-même, soit des personnes auprès desquelles le gendarme cherche à se renseigner. Il rend illusoire la surveillance. Il représente un état de choses suranné, le temps où la gendarmerie était la maréchaussée. Ce caractère a été tellement exagéré que le décret de 1903 interdit au gendarme toute surveillance « occulte ». L'observation stricte de la lettre du règlement conduirait donc à ce plaisant résultat qu'en raison du caractère « occulte » des renseignements sur un

crime ou un délit projetés, l'agent de la force publique chargé de les empêcher devrait les laisser faire. Pratiquement, le résultat de ce règlement c'est que dans les gares, où la surveillance est exercée concurremment par un commissaire spécial et par un gendarme, celui-ci ne recueille à peu près aucun renseignement, celui-là les recueille tous. Aussi M. Drioux conclut-il, au sujet de la suppression de l'uniforme qui, dit-on, porterait atteinte à la dignité de l'arme : « Je ne sais pas ce que l'on peut entendre par mesure de « nature à porter atteinte à la considération de l'arme ; il ne « saurait entrer dans la pensée de personne de la conseiller « aux gendarmes pas plus qu'aux autres agents de la police. « Mais je n'aperçois pas qu'un déguisement consistant dans « le port d'effets civils puisse nuire à cette considération et « je verrais des avantages à l'adopter *quelquefois*. Il me « paraît en effet difficile d'exercer toujours avec un uniforme « bien apparent cette surveillance continue et répressive qui « constitue l'essence du service de la gendarmerie..... Dans « cette interdiction radicale et quasi-sacramentelle, je « persiste à voir surtout l'adaptation exagérée de règlements « purement militaires à un corps qui a, avant tout, des « attributions de police. » (1)

Mais, malgré les restrictions que M. Drioux impose à sa pensée, il est peu suivi dans cette voie. Si, théoriquement, le port de l'uniforme et l'état militaire ne sont pas nécessairement liés, pratiquement, ils le sont. Supprimer l'un c'est, en fait, supprimer l'autre. En effet ce qui fait que le gendarme jouit, en France, d'une incontestable consi-

(1). B. P. 1908 p, 373.

dération, c'est le fait, non qu'il est un soldat, mais qu'il a les qualités du soldat. Les quelques avantages qui pourraient résulter de la suppression de l'uniforme seraient certainement acquis aux dépens de cette considération qui est une force morale considérable : « Dans je ne sais plus « quelle grève, fait remarquer M. Garçon, alors que les « sergents de ville et les gardes municipaux étaient impuis-
« sants, il a suffi de faire apparaître quelques gendarmes « portant l'uniforme traditionnel pour que l'ordre fut « immédiatement rétabli. C'est ce précieux héritage, c'est « cette longue tradition qui seraient compromis sans retour « si on transformait les gendarmes en détectives dissimulés « sous des habits civils » (1).

Il est impossible d'assimiler à ce point de vue gendarmes et douaniers et agents de police. Que ces derniers puissent, pour l'exercice de leurs fonctions, abandonner quelquefois leur uniforme, cela ne nuit en rien à leur considération. Ils peuvent, du reste, le faire sans risquer d'être reconnus. Or ceci n'est guère possible au gendarme. Du reste, il est autre chose qu'un agent de police. « Je « suis partisan, écrit M. Honorat, chef de division à la « Préfecture de police, du règlement qui porte que le « gendarme ne doit rien faire sans son uniforme. Le gen-
« darme est le soldat de la loi, ce n'est pas un agent de
« police. Son rôle est tout officiel ; son intervention doit « toujours être ostensible. Au milieu de troubles, je ne me « représente pas des gendarmes agissant en bourgeois. Je « suis d'ailleurs à ce point partisan de l'uniforme pour la

(1). B. P. 1908, p. 530.

« police en tant que force armée que jadis, comme inspecteur divisionnaire, lorsque j'avais l'honneur de commander des gardiens de la paix, je n'ai jamais voulu paraître à leur tête en habits bourgeois » (1).

Il faut donc distinguer de plus en plus nettement le rôle de la police officielle qui s'exerce au grand jour, qui a besoin de la considération nécessaire aux jours de trouble, dont la manière d'agir ne froisse en rien, suivant l'expression de M. le contrôleur général Crétin, « le sentiment national resté chevaleresque » et le rôle de la police de recherches, « qui est obligée d'employer des moyens qu'on n'aime pas » et qui doit, pour réussir, avant tout se dissimuler. Et l'on peut conclure avec M. Barboux : « S'il me paraît mal qu'un gendarme se déguise pour rechercher un malfaiteur ou un braconnier, il me paraît naturel qu'un détective le fasse pour obtenir ce résultat, en sorte que ce qui est une déchéance professionnelle pour l'un est un honneur pour l'autre » (2).

Mais cette réforme portant sur la suppression de l'uniforme n'est que l'amorce d'un projet plus radical : celui de la démilitarisation de la gendarmerie et sa transformation en un corps de police civile. Cette police serait départementale. Elle dépendrait immédiatement du Préfet. Ses chefs seraient soit des commissaires de police, soit des officiers comme ceux du corps des douanes ou des eaux et forêts. L'emplacement des brigades serait choisi d'après les mêmes principes qu'aujourd'hui. En outre, dans les villes où

(1). B. P. 1908, p. 389.

(2). B. P. 1908, p. 517.

siégerait l'officier il y aurait des brigades munies de motocyclettes avec un rayon d'action plus étendu. Les fonctions de ces agents seraient celles de gendarmes : enquêtes, renseignements, arrestations, etc. Leurs chefs seraient officiers de police auxiliaires du Procureur de la République. Le Préfet nommerait aux emplois subalternes, sans être tenu de choisir parmi des anciens militaires. Les emplois d'officiers seraient à la nomination du chef de l'Etat.

De cette manière, l'exercice des fonctions policières incombant aujourd'hui à la gendarmerie serait assuré. Mais qu'adviendrait-il de ses fonctions militaires : surveillance des soldats dans leurs foyers, opérations de recrutement et de mobilisation, etc. ? Les uns proposent de confier aux maires les opérations de recrutement et de mobilisation. C'est le système allemand. Il a donné en 1914 d'excellents résultats. Les autres demandent la création, dans chaque canton, d'une annexe du bureau de recrutement, avec un sous-officier et un ou plusieurs soldats, selon les cas. Le service de la prévôté serait assuré par une police exclusivement militaire, rattachée à la justice militaire, rappelant la « military police » anglaise.

Ces projets, sous toutes leurs nuances, visent évidemment avant tout le caractère militaire de la gendarmerie. Voici les raisons sur lesquelles ils s'appuient :

1° C'est le Ministre de l'Intérieur qui est le chef de la police en France. Il est chargé du maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur tout le territoire. Les Préfets, qui dépendent de lui, ont la même charge pour leurs départements. Or, le corps de police le plus nombreux qu'ils aient à leur disposition pour cette tâche est la gendarmerie. Ne

semble-t-il pas naturel dès lors que celle-ci soit placée sous leurs ordres et ne dépende plus du ministère de la Guerre. Celui-ci est chargé d'assurer la sécurité extérieure du pays. A cette fin, il est le chef de l'armée. Le ministère de l'Intérieur est chargé de la sécurité au-dedans des frontières. Donc la gendarmerie doit relever de lui. On peut objecter que le décret de 1903 place la gendarmerie pour les attributions de la police administrative sous la dépendance du Ministre de l'Intérieur et pour celles de la police judiciaire sous celle du ministre de la Justice. Mais il n'en est pas moins vrai que, seul, le Ministre de la Guerre fixe l'assiette et la répartition des brigades et nomme aux emplois d'officiers.

2° Il y a, dans bien des cas, opposition irréductible entre les qualités du soldat et celles du policier. Il est impossible de réunir, dans le même individu, les unes et les autres. Ce sont celles du soldat qui dominent dans le gendarme au détriment des autres. Cette organisation est la survivance d'un état de mœurs disparu. Il n'y a plus de bandes de voleurs, armées et organisées militairement. Quant au maintien de l'ordre, il est assuré, dans bien des cas, par la police municipale, tout aussi bien que par la gendarmerie. Pour la surveillance des campagnes, le caractère militaire n'est donc d'aucune utilité. Les règles rigides, imposées à tout corps militaire, diminuent considérablement le pouvoir d'action du gendarme.

3° Les règles de l'avancement, purement militaires, sont un nouvel obstacle au rendement de la gendarmerie. Cet avancement dépend des inspections générales, qui sont faites par des généraux rarement sortis du corps des officiers de la gendarmerie. Naturellement, ils apprécient surtout les

qualités militaires. Dès lors, le gendarme est porté à négliger des fonctions de police judiciaire et de police administrative qui le recommanderaient aux autorités civiles, Préfet et Procureur de la République, dont son avancement ne dépend pas.

4° Parce que la gendarmerie est un corps militaire, les occupations militaires, soit comme exercices, soit comme fonctions, priment toutes les autres. Si elle reçoit le même jour un ordre de l'autorité militaire et une réquisition de la Préfecture ou du Parquet, naturellement le premier prévaut, peut-être au détriment de la sécurité publique.

5° Enfin, nous avons sur ce point l'exemple d'autres pays. « En Allemagne, la gendarmerie n'est pas militarisée, « malgré son superbe uniforme. . . . dans les gares, vous « voyez un superbe agent, au casque argenté, au dolman « bleu de ciel. Dépend-il du ministère de la Guerre ? Non, « cette force relève du ministère de la Justice, direc- « tement (1) ». Du reste, à Paris même, le corps des gardiens de la paix ne forme-t-il pas une véritable armée de dix mille hommes, sous l'autorité du Préfet de police ?

Tels sont les arguments qui forment le fonds de divers projets et même de diverses propositions de loi qui, du reste, ne sont jamais venus en discussion. Il ne semble pas, en effet, que les sphères gouvernementales ou parlementaires soient disposées à admettre des mesures aussi radicales. On fait valoir en effet contre ces arguments toute une série de raisons, de valeur diverse, qu'il nous faut exposer.

1° C'est le budget de la Guerre, disait le représentant du

(1) Berlet B. P. 1908, p. 726.

ministre de ce département à la Société des prisons qui fait les frais de la gendarmerie. Donc, elle relève naturellement de ce ministre. Argument faux évidemment. Parce que ces frais sont inscrits de fait au budget de la Guerre, il ne s'en suit pas qu'ils *doivent* y être inscrits.

2° Du même côté, on invoque le rôle de la gendarmerie en temps de guerre. Elle peut être appelée, comme les autres corps de troupes, à participer à la défense du pays. Elle l'a fait en 1870. De là, nécessité de son caractère militaire. L'argument n'a plus guère de valeur aujourd'hui, puisqu'en 1914, tout au contraire, il a fallu faire appel à des soldats pour renforcer les cadres de la gendarmerie.

3° L'idée d'attribuer les fonctions militaires des gendarmes, recrutement, mobilisation, etc., aux maires ne se soutient guère. L'exemple de l'Allemagne ici ne prouve rien, puisque les Maires allemands sont des fonctionnaires du Pouvoir Central et non des représentants élus. Dans un grand nombre de petits villages, en France, les Maires élus sont parfaitement incapables de ce travail. De plus, il faudrait encore créer dans deux mille cinq cents cantons, environ, un nouvel organisme militaire. Le gendarme remplit très bien les deux fonctions sans dommage réciproque. « Voilà, écrit « M. Crétin, un gendarme qui parcourt la campagne à la « recherche des délinquants. Puis, chemin faisant, à la « traversée d'une commune, il trouve moyen de remplir une « mission que lui a confiée l'autorité militaire. Il s'agit par « exemple, de vérifier qu'un réserviste qui n'a pas rejoint « est malade..... Puis, après quelques minutes que lui « demande sa mission le gendarme reprend son rôle d'officier « de police judiciaire ou administrative. Eh ! bien, est-ce

« qu'il n'y a pas meilleure utilisation des forces que si, le
« même jour, sur la même route, circulent deux agents
« chacun avec sa mission spéciale ? (1) ».

4° D'autres vont plus loin et voient, dans le caractère militaire de la gendarmerie, un élément de force.

C'est l'opinion de MM. Garçon et Reboux. Une forte discipline est nécessaire à ces agents, éloignés en général de leurs officiers, disséminés sur tout le territoire. Le sens de la consigne, indiquée de façon méticuleuse dans le décret de 1903, est nécessaire à des hommes généralement peu instruits, et qui n'ont pas d'autre guide dans leurs multiples attributions. Aussi les pays étrangers nous envient-ils notre gendarmerie. La Belgique a adopté ce système. Quant à l'exemple des gardiens de la paix de Paris, il ne porte pas. Il ne s'agit ici que d'une ville, dans laquelle les chefs sont en contact permanent avec les subordonnés.

5° La gendarmerie, corps militaire, court beaucoup moins le risque d'être employée à des besognes purement politiques qu'un corps de police civile dépendant du Ministère de l'Intérieur. Les rapports de ce corps avec les Préfets l'entraîneraient fatalement à se mêler aux luttes électorales. Le danger est bien moindre du fait que la gendarmerie dépend du Ministère de la Guerre, étranger en principe à la politique. M. Périet, chef de cabinet du directeur de la Sûreté générale, résume ainsi les arguments pour et contre :
« On a proposé à plusieurs reprises le rattachement de la
« gendarmerie au Ministère de l'Intérieur. On fait valoir, en
« faveur de cette thèse, que la responsabilité de la police

(1) B. P. 1908, p. 517.

« dans le pays appartient au Ministre de l'Intérieur et què,
« dès lors, celui-ci devrait pouvoir recruter et commander
« directement le personnel des brigades, dont les attributions
« principales sont précisément des attributions de police. —
« Mais le Ministre de l'Intérieur saurait-il assurer le recrutement de choix du Ministère de la Guerre ? Pourrait-il
« maintenir la discipline sévère qui fait la force de la gendarmerie ? Il est à craindre que non et que ce corps d'élite, en
« perdant son organisation militaire, ne perde en même
« temps les traditions séculaires qui font de lui, à l'heure
« actuelle, le plus efficace et le plus sûr gardien de l'ordre et
« de la sécurité publique » (1).

6° L'objection qu'on fait à la gendarmerie d'être une institution surannée ne porte pas non plus. Est-elle, actuellement, à peu près adaptée à sa fin ? Protège-t-elle dans la mesure normalement possible, l'ordre public et la sécurité des campagnes ? Il serait difficile de nier qu'elle remplit passablement ce rôle. Il s'agit donc ici d'adapter cet organisme et non de le détruire.

7° Cette adaptation est possible. On peut atténuer et même faire disparaître les inconvénients qui viennent du caractère exclusivement militaire de la gendarmerie. Tout d'abord, en accentuant son autonomie. Au point de vue du recrutement, elle dépend trop exclusivement de l'armée. De même, au point de vue du commandement, puisqu'elle est soumise à l'autorité du général commandant la région de corps d'armée. Enfin, au point de vue administratif, puisqu'elle dépend de la direction de la cavalerie. Une

(1) .Périer. Op. cit. p. 235.

réforme essentielle sur ce point vient d'être faite, en novembre 1921, par la création d'une Direction de la gendarmerie. C'est le résultat du rapport de M. Grillon, à la Chambre des députés en 1908, et d'un vœu du Sénat en 1920. Mais il faudrait en même temps créer, grâce à un nouveau mode de recrutement et d'avancement, une hiérarchie spéciale et ne pas confier cette direction, ni tout ce qui en dépend, à des généraux de toutes armes, indifféremment. Il faudrait qu'ils fussent issus exclusivement de la gendarmerie.

8° On pourrait, d'autre part, rendre le chef de légion, qui est l'unité dans la gendarmerie, indépendant du général commandant le corps d'armée et le placer sous la dépendance directe du Ministre de la Guerre. Le personnel de la gendarmerie ne dépendrait que de lui. Quant aux inspections elles perdraient, par le fait même, leur caractère exclusivement militaire, puisqu'elles seraient faites par des officiers spécialisés.

9° Quant aux rapports de la gendarmerie avec l'autorité civile, le décret de 1903 va peut-être un peu loin quand il insiste fortement sur l'indépendance des gendarmes vis-à-vis de cette autorité. En particulier pour ce qui concerne les parquets qui se plaignent souvent de l'insuffisance de leurs pouvoirs à ce sujet, il serait bon de définir plus précisément les droits et les devoirs respectifs.

10° Pour fonctionner sans à coup, un tel système qui serait vraiment « mixte », devrait conserver à sa tête, avec quelques modifications, un organisme déjà existant : « le Comité technique de la gendarmerie ». Ce comité comprendrait alors, avec des généraux, de gendarmerie un fonctionnaire de la Sûreté générale et un fonctionnaire de la direction

des affaires criminelles au Ministère de la Justice. Il préparerait l'état des nominations et les règlements concernant l'organisation et le fonctionnement de l'arme ; le Ministre de la Guerre statuerait sur ses propositions.

D. — LA DISLOCATION DES BRIGADES
ET L'AGENT UNIQUE PAR VILLAGE

Une réforme de la police qui a souvent été proposée comporte l'adoption, en France, du système allemand de l'agent unique par village. M. Berlet a dit, à ce sujet, à la Société Générale des Prisons : « Je crois qu'il faut, comme « en Allemagne, avoir des agents, non pas locaux, mais « résidant dans la commune..... nous aurions une police « sédentaire, connaissant les nécessités locales et les mau- « vais gueux qu'on rencontre partout..... il faut des agents « locaux surveillant les malfaiteurs professionnels et les « tenant en suspect » (1). Le système paraît fort simple. Au lieu d'avoir, comme aujourd'hui, une brigade de 5 hommes au chef-lieu du canton, il y aurait un gendarme dans chacune des communes de ce canton. Bien entendu, comme aujourd'hui, ce gendarme serait absolument indépendant du Maire. Il relèverait d'un brigadier ou d'un maréchal-des-logis de gendarmerie siégeant au chef-lieu du canton. Selon qu'on se prononce pour ou contre la démilitarisation de la gendarmerie, il serait civil ou militaire. Si l'on admet que la gendarmerie doit rester militaire, l'introduction du gendarme unique par village n'aurait aucun effet en ce qui concerne leurs officiers.

(1). Berlet, B. P. 1908, p. 726,

Le gendarme unique aurait dans la commune les mêmes attributions qu'a aujourd'hui la brigade dans le canton. Bien entendu, dans les villes, il y aurait toujours des groupements de gendarmes. Lorsqu'il s'agirait d'une surveillance spéciale, par exemple d'une ronde de nuit, on grouperait les gendarmes de deux ou plusieurs communes.

Le gendarme exercera une surveillance constante dans la commune, il constatera par procès-verbaux les infractions qu'il verra se produire, il sera le représentant de l'autorité militaire vis-à-vis des soldats en permission et des réservistes. Il procédera aux enquêtes sur commission rogatoire des Juges d'Instruction, aux enquêtes administratives prescrites par les autorités civiles ou militaires. Si un crime ou un délit vient à se produire dans la commune, il fera les premières constatations, il commencera l'enquête et prévendra ses chefs et le Parquet.

Bien entendu, le Maire pourra réquisitionner le gendarme dans les conditions prévues par la loi. Il est probable que cette réforme entraînant la suppression de la plupart des gardes-champêtres et, par là, une notable économie pour les communes, on admettrait que la commune doit participer, avec l'Etat, à l'entretien du gendarme. Il est à remarquer qu'en Hollande il existe une organisation à peu près semblable. La gendarmerie s'y divise en deux parties : la maréchaussée, corps constitué en brigades de plusieurs hommes résidant ensemble, et les gendarmes « détachés », chacun seul dans sa circonscription. L'introduction de ce système aurait l'incomparable avantage de constituer une économie de temps. Le gendarme du village aurait rarement à faire plus d'un kilomètre pour atteindre les limites de son domaine.

Il en sera de même lorsqu'il aura à procéder à une enquête, qu'il en soit chargé par une autorité administrative ou qu'il ait à exécuter la commission rogatoire d'une autorité judiciaire. Le temps ainsi gagné, le gendarme pourra l'employer à effectuer une surveillance plus étroite. En outre, habitant dans la commune, il en connaîtra les habitants et, lorsqu'une infraction viendra à se produire, il saura tout de suite qui, dans le village, on peut soupçonner. Dès qu'un crime sera connu, il sera en quelques instants sur les lieux et, grâce à son arrivée rapide, l'enquête qu'il commencera immédiatement pourra amener l'arrestation instantanée du criminel.

En outre, la présence du gendarme dans le village pourra faire hésiter bien des gens devant une infraction à commettre. Aujourd'hui, d'après le décret de 1903, chaque commune doit être visitée par la gendarmerie deux fois par mois de jour, et une fois de nuit ; il n'est pas certain qu'étant donné l'encombrement du service ce minimum soit atteint dans toutes les communes. Au contraire, le gendarme unique étant perpétuellement dans le village y exercera, par cela même, une surveillance étroite et salutaire. Les habitants des villes se sentent protégés jusqu'à un certain point. Il y existe toujours au moins un embryon de police, mais quoi de plus angoissant que la solitude qui peut peser dans une maison de campagne où l'on se sait quelquefois à une dizaine de kilomètres de la brigade de gendarmerie susceptible de vous porter secours en cas d'agression. Ceux qui habitent la campagne se sentent si peu protégés contre les entreprises des vagabonds qu'il préfèrent, la plupart du temps, leur accorder

le coucher, quand ils le demandent, pour éviter le risque de les voir se venger d'un refus.

Le gendarme du village empêchera de pareils faits de se produire, il éloignera les vagabonds de la commune.

Mais, malgré les avantages certains de ce système, il n'en présente pas moins un grand nombre d'inconvénients.

Il peut donner de bons résultats en Allemagne, mais la situation y est fort différente de celle de la France. L'Allemagne est un pays à population très dense, de sorte que les villages y sont plus importants. On n'y admettrait pas, du reste, qu'une commune n'ait pas un nombre minimum d'habitants. Elle serait alors englobée dans une autre. En outre, en Allemagne nous trouvons surtout le type des « villages agglomérés » En France, au contraire, nous avons une multitude de communes qui n'atteignent pas le chiffre de 500 habitants. Celles de 200 ou 300 sont courantes, il y en a un grand nombre de moins de 100. Il existe même quelques communes où il est impossible de constituer un Conseil Municipal, faute d'y trouver le nombre de citoyens suffisant. Que ferait un gendarme dans une commune de 200 ou 300 habitants ?

Il n'est pas suffisant d'avoir un gendarme dans chaque village pour que la sécurité y soit assurée. La surveillance, en effet, ne peut être efficace que dans un village aggloméré mais quelle protection pourra-t-il assurer vis-à-vis des fermes isolées ? — Les rondes de nuit qu'il fera de loin en loin seront insuffisantes pour effrayer les malfaiteurs. De plus, le gendarme du village, étant seul, sera impuissant pour lutter contre des malfaiteurs opérant à deux ou plusieurs à la fois. Pour peu qu'ils soient armés, le gendarme

unique les eût-il découverts sera tenté de battre en retraite. Et, quand à la partie agglomérée du village, le secours qu'il pourra y apporter est infiniment moins utile puisque, dès qu'une agglomération existe, si petite soit-elle, la sécurité y est beaucoup plus grande.

Il empêchera peut-être quelques délits de se produire mais au même titre que le Maire ou le garde-champêtre. Quand une infraction viendra à être découverte, il sera sans doute rapidement sur les lieux. Mais s'il s'agit d'un criminel sédentaire, le Maire ou le garde-champêtre le découvriront tout aussi bien que lui. S'il s'agit d'une affaire de plus haute envergure, il n'a aucun moyen à sa disposition.

Ces avantages seraient d'ailleurs compensés par de gros inconvénients. Le gendarme unique perdrait rapidement l'esprit de discipline qui existe chez le gendarme embrigadé. Seul dans le village, loin du chef, il se « rouillerait ». Il céderait aux influences locales, il aurait ses amitiés, ses sympathies, ses haines, ses antipathies. Il se contenterait, probablement, du port des pièces et de l'exécution des enquêtes. Mais il ne ferait que rarement des rondes de surveillance surtout les rondes de nuit. Ainsi que l'a dit M. Le Poittevin « Toutes les fois que nous aurons un « agent isolé dans une commune, peu à peu il s'habituerà à « ne pas travailler, à vivre tranquillement au coin du feu, « c'est ce qui arrive pour les gardes-champêtres... vous « aurez beau avoir un agent au chef-lieu de la commune, il « ne protégera pas la ferme isolée mieux que la brigade « de gendarmerie car chaque brigade a son chef qui doit

« envoyer ses hommes en service faire des patrouilles et ce chef est obligé d'en rendre compte. » (1)

La brigade présente donc sur le gendarme unique l'avantage d'un organisme plus discipliné. En outre, pour les rondes de nuit, le système des rondes à deux est incontestablement préférable ; c'est du reste celui qui est employé dans presque toutes les villes pour les agents des polices municipales.

E. — RÉFORMES DIVERSES

Les réformes secondaires concernant la gendarmerie ont fait l'objet d'un certain nombre d'études, tant dans les milieux parlementaires qu'administratifs.

L'une, des plus détaillées, est celle de M. Grillon, député. Il a déposé sur le bureau de la Chambre le 1^{er} juin 1908 une proposition de loi et une proposition de résolution, toutes deux assez courtes. (2)

Mais ces propositions étaient précédées d'un exposé des « motifs » qui constitue une étude d'ensemble sur la gendarmerie, avec ses forces, ses faiblesses, et les réformes possibles.

1^o *La question des effectifs et de la solde*

Une réforme qui était depuis longtemps nécessaire vient d'être réalisée : la création de « l'Etat-Major » particulier de la gendarmerie. Compteront désormais à cet Etat-Major particulier les officiers en mission ou ceux remplissant un

(1) Le Poittevin. B. P. 1908 p. 729

(2) *Journal Officiel*, Documents Parlementaires. Chambre 1908 p. 482.

service extraordinaire, à quelque titre que ce soit. Par suite de cette création, les emplois d'officiers à l'intérieur des légions ne seront plus dépourvus de titulaires. Il serait souhaitable, également, de voir augmenter les soldes des officiers et gendarmes qui sont encore aujourd'hui bien insuffisantes.

Le projet de loi portant ouverture de crédits pour la gendarmerie mobile prévoyait également une augmentation des effectifs de la gendarmerie départementale d'environ 1.100 hommes. Les crédits nécessaires à cet effet ont été accordés par la loi du 22 juillet 1921.

Seulement, la création d'une gendarmerie mobile, le renforcement des effectifs, l'augmentation de la solde, présentent l'inconvénient capital de coûter très cher. A l'heure actuelle, vu l'état très précaire de nos finances, il faut hésiter devant toute augmentation nouvelle des dépenses.

On fait remarquer, il est vrai, que l'augmentation de la solde des gendarmes ne coûterait peut-être pas grand'chose à l'Etat : actuellement, il y a beaucoup de gendarmes qui quittent le service dès qu'ils ont droit à la retraite proportionnelle, c'est-à-dire au bout de quinze ans ; et l'Etat est forcé de leur servir une pension pendant un temps qui peut fort bien être le double de leurs années de service. S'ils étaient mieux payés, ils resteraient dans l'arme jusqu'à un âge plus avancé (au point de vue physique, un gendarme peut fort bien accomplir son service jusqu'à cinquante ans et au delà). L'Etat gagnerait sur les pensions ce qu'il perdrait sur les soldes.

D'autres réformes pourraient également entraîner une économie budgétaire notable. La suppression des grades

supérieurs, celle des primes aux procès-verbaux et arrestations, celle des « sections ». Les deux premières dépassent singulièrement la portée d'une réforme d'ordre budgétaire, elles devront donc être étudiées séparément, la troisième, au contraire, rentre dans le cadre de ce chapitre.

A l'heure actuelle, il y a, dans chaque chef-lieu d'arrondissement, un officier de gendarmerie, capitaine ou lieutenant, qui commande aux brigades de l'arrondissement. Mais, dans un certain nombre d'arrondissements plus peuplés, il y a deux officiers au lieu d'un seul, chacun commandant une « section ». M. Grillon estime que vingt de ces sections pourraient être supprimées ce qui constituerait une économie de vingt officiers. Il est permis de se demander si on ne pourrait se diriger plus radicalement dans la voie qu'il nous trace en supprimant l'arrondissement de la hiérarchie de la gendarmerie. Il n'y aurait plus, désormais, qu'un échelon entre le commandant de compagnie et le chef de brigade. Cet échelon serait constitué par le « chef de section » emploi qui serait donné indifféremment à un capitaine ou à un lieutenant. Il pourrait y avoir autant de sections dans le département que la compagnie comprend de fois 60 hommes ou fractions de ce nombre excédant 20. La résidence de l'officier chef de section serait choisie en tenant compte de l'importance de la population et de la facilité des moyens de communication, tant avec le chef-lieu du département qu'avec le siège des différentes brigades soumises à l'autorité du chef de section.

Ainsi l'arrondissement disparaîtrait de la hiérarchie de la gendarmerie en attendant le jour, lointain ou proche, où il disparaîtra de la hiérarchie de l'administration générale.

2° Simplification du service

Un point sur lequel tout le monde est d'accord, c'est qu'il importe de ne plus faire faire aux gendarmes leur métier actuel de facteur. Mais où commence la difficulté c'est dans les moyens pratiques d'obvier au mal.

En ce qui concerne le port des pièces, il devrait être fait par l'administration un plus large usage de la poste. La lettre recommandée avec avis de réception devrait faire foi au même titre qu'une notification par la gendarmerie.

En ce qui concerne la préparation de la mobilisation, on pourrait essayer de faire remettre les fascicules aux réservistes par l'autorité municipale. Si celle-ci s'en montrait incapable, on aurait recours alors seulement à la gendarmerie. Pour encourager les municipalités à bien accomplir ce service, l'Etat pourrait leur accorder une petite subvention lorsqu'elles s'en tireraient à sa satisfaction. Dans les grandes villes, il serait facile de constituer à la mairie un service spécial. La gendarmerie n'aurait donc à s'occuper de la préparation de la mobilisation que pour les parties les plus délicates que les autorités municipales ne sauraient bien accomplir.

On a prétendu, il est vrai, que le port des pièces militaires par la gendarmerie comportait un avantage au point de vue de la surveillance générale. Grâce à cela, dit-on, les gendarmes sont forcés de pénétrer jusque dans les plus petits hameaux et d'apprendre, de la sorte, des choses qu'ils ignoreraient autrement. On dit aussi que, grâce à ce service, ils peuvent entrer dans chaque maison sans susciter la méfiance. Certains prétendent même que, sous couleur de

pièces militaires à porter, ils ont pu procéder à des enquêtes et recueillir des renseignements intéressants. Mais ceci dénote un esprit peut-être un peu trop optimiste. Une fois par hasard, le gendarme, en portant une pièce militaire, pourra procéder facilement à une enquête, recueillir un renseignement intéressant. Mais, en échange, que de temps perdu pour la besogne de surveillance ! M. Drioux fait judicieusement remarquer à ce sujet : « Quant à l'administra-
« tion des réserves, je ne partage pas non plus l'avis trop
« optimiste qui y voit un moyen pour les gendarmes de se
« tenir en contact avec les populations. . . . la part de leur
« temps prise par ce service est trop importante pour qu'ils
« ne soient pas distraits de leurs fonctions de police. . . .
« en Allemagne, la gendarmerie n'a pas à s'occuper du
« recrutement ». (1)

Le Ministre de la Guerre a prescrit à l'autorité militaire de ne jamais demander à la gendarmerie de déplacements spéciaux pour ce service. Les gendarmes doivent porter ces pièces au cours de leurs tournées.

En dehors de cette préparation de la mobilisation, les administrations, et particulièrement celle de la Guerre, abusent des enquêtes comme le prouvent les deux exemples suivants : pendant la guerre, les automobiles militaires ont causé de nombreux accidents donnant lieu à une action contre le Trésor. Chaque fois, la gendarmerie procédait à une enquête sur les responsabilités de l'accident. Les gendarmes qui en étaient chargés devaient souvent se rendre dans des communes éloignées de leur résidence, ils étaient

(1) B. P. 1908, p. 560.

quelquefois obligés d'y retourner à plusieurs reprises. — Pendant la guerre, également, les services de l'armée ont fait largement appel au personnel civil sous le titre « d'employés auxiliaires ». La circulaire ministérielle réglementant l'emploi de ce personnel stipule qu'avant toute admission une enquête doit être faite par la gendarmerie sur la moralité du candidat. Des milliers d'enquêtes ont ainsi incombé et incombent encore chaque jour de ce chef à la gendarmerie qui lui font perdre énormément de temps, sans offrir des avantages proportionnés.

Du reste, les autorités civiles ne sont pas en reste avec les autorités militaires pour grossir, par leurs enquêtes, le travail des gendarmes avec cette différence, toutefois, que comme les gendarmes ne dépendent pas, pour leur avancement, des autorités civiles ils ne les exécutent pas toutes affaires cessantes.

Il faudrait réformer l'esprit de nos administrations, leur faire comprendre que la gendarmerie n'est pas faite pour ce rôle, mais il ne faut pas se dissimuler que ce sera chose difficile. Il y a lieu, toutefois, d'observer que du jour où la gendarmerie, tout en restant militaire, ne dépendra plus, hiérarchiquement, du Général commandant le Corps d'armée, le risque de voir les enquêtes militaires passer avant toutes choses diminuera considérablement.

Les observations que nous venons de faire s'appliquent également à la « paperasserie » dont la gendarmerie devrait être notablement déchargée.

Si de pareilles réformes pouvaient aboutir, il est à présumer qu'avec l'effectif actuel la surveillance des campagnes serait largement assurée. Mais il ne faut pas se dissi-

muler que ces petites réformes sont les plus difficiles à réaliser parce qu'elles ne répondent pas à un plan d'ensemble et qu'elles exigeraient une attention et une volonté constantes des chefs à tous les échelons de la hiérarchie.

3° Suppression des grades supérieurs

La véritable unité constituée dans la gendarmerie ce n'est pas la légion, c'est la compagnie. La compagnie correspond au département, le commandant de compagnie est en rapport avec le Préfet, leur compétence territoriale est la même. La légion, au contraire, n'est qu'une unité administrative, le lien qui unit le chef de légion aux commandants de compagnie est très lâche ; il ne prend aucune part active aux fonctions de police. La suppression des emplois de chefs de légions et, partant, de colonels et lieutenants-colonels de gendarmerie entraînerait une notable économie. Chaque compagnie deviendrait autonome, s'administrerait elle-même, la disparition de la légion ne nuirait en rien au service et passerait presque inaperçue. Presque chaque année avant la guerre, lors de la discussion de la loi des finances, des amendements en ce sens étaient déposés au Parlement. Les partisans de cette réforme ont raison quand ils disent que l'utilité de la légion est contestable ; seulement il n'en va pas de même de l'utilité des grades supérieurs. C'est un stimulant nécessaire pour un officier au début de sa carrière de penser qu'il pourra atteindre un haut grade. Supprimer cet espoir, c'est diminuer la valeur des officiers qui y entreront, d'autant plus que les chefs d'escadrons restant jusqu'à la limite d'âge,

l'avancement des officiers subalternes s'en alourdira forcément.

La Gendarmerie et la Police judiciaire

La gendarmerie a dans ses attributions la police judiciaire et doit, sous la direction des parquets, contribuer à la recherche des criminels. Nous avons vu les reproches qu'on lui adresse à ce sujet. Pour M. Drioux, le service de la police judiciaire chez les gendarmes devrait primer tous les autres, tandis qu'il n'en est pas ainsi dans la réalité. Comme remède, M. Drioux propose de donner aux magistrats du Parquet le droit de prendre des sanctions disciplinaires. Aujourd'hui, l'autorité judiciaire a déjà-vis-à-vis d'eux, comme vis-à-vis de tous les agents de la police judiciaire, les pouvoirs disciplinaires donnés par le Code d'Instruction criminelle. Le Procureur Général a le droit de leur infliger un avertissement. Il peut les citer devant la chambre des mises en accusations qui, après avoir entendu leurs explications rend un arrêt motivé où elle leur inflige un blâme, leur enjoint d'être plus diligents à l'avenir et les condamne aux frais. Sanction illusoire, affirme M. Drioux, et il semble bien, du reste, qu'en fait elle n'est jamais appliquée. Et M. Drioux réclame pour les parquets le droit de prendre des sanctions plus énergiques contre les officiers et gendarmes qui s'acquittent mal de leurs fonctions de police judiciaire. Mais il omet de nous indiquer quel genre de sanctions. Les sanctions disciplinaires actuellement infligées aux gendarmes sont celles qui sont applicables aux sous-officiers rengagés. Les arrêts prononcés par leurs officiers, la réforme par mesure disciplinaire prononcée par

le Ministre. En ce qui concerne les officiers, les sanctions sont les arrêts prononcés par leurs supérieurs, la mise en non-activité par suspension ou retrait d'emploi et la mise à la réforme prononcée par le Ministre. L'officier de gendarmerie peut aussi être frappé de destitution mais, à la différence des fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire, la destitution est pour l'officier une véritable peine prononcée par le Conseil de guerre dans les cas strictement déterminés par la loi (*nulla pœna sine lege*).

Serait-ce ce genre de sanctions disciplinaires que M. Drioux voudrait mettre aux mains du Parquet contre les gendarmes défaillants ? Mais il s'agit là de sanctions extrêmement énergiques et qu'on ne comprend guère qu'infligées par des chefs militaires à leurs subordonnés sous le contrôle hiérarchique du Ministre de la Guerre. Serait-il question de sanctions plus proprement civiles, telles que retenues sur le traitement, suspensions ? Cette dernière sanction risquerait de soulever des conflits entre les diverses autorités, car le Préfet, pour l'exercice de la police administrative, pourrait être gêné par la suspension prononcée contre un gendarme par l'autorité judiciaire. On voit donc difficilement quel genre de sanctions l'autorité judiciaire pourrait exercer sans inconvénients vis-à-vis de la gendarmerie. Mais quel est, au juste, le but de M. Drioux en voulant donner un tel droit à l'autorité judiciaire ? C'est de faire sentir à la gendarmerie l'importance de ses fonctions de police judiciaire.

C'est également l'opinion de M. Sauteraud : « Quant à la gendarmerie, étant donné qu'elle relève de trois Ministères, comment se fait-il que le Procureur ne soit jamais consulté par les grands chefs de gendarmerie sur les

« mérites judiciaires des militaires de cette arme.....
« Jamais on ne demande à un Procureur de la République :
« Etes-vous satisfait de la gendarmerie au point de vue judiciaire, y a-t-il quelque brigadier qui se soit distingué, qui
« ait fait preuve de sagacité ? » Il faudrait que sur ce point,
« le Parquet fût consulté, et lorsque le gendarme se dirait :
« Je dépends non seulement de mon capitaine, mais obligatoirement le Procureur de la République donnera des
« notes sur mes aptitudes judiciaires » il aurait plus de
« dévouement et d'ardeur. Et peut-être, sachant qu'il a à
« tenir compte des notes de ces deux ou trois chefs différents, il ne sacrifierait pas les notes de l'un, actuellement
« inopérantes, à celles des autres » (1).

Cette question pourra être résolue par l'introduction d'un représentant du Ministère de la Justice dans le Comité technique de la gendarmerie. Le Comité technique préparant le tableau d'avancement, le gendarme saura qu'il sera tenu compte désormais pour les promotions des efforts qu'il fera pour la police judiciaire (2).

Il y aurait lieu, en outre, dans les écoles de gendarmerie qui ont été créées récemment, de faire une large part à la technique criminelle. Mais on peut observer à ce sujet que toutes les fois qu'il s'agit d'une enquête criminelle délicate, il ne faut pas trop compter sur la gendarmerie. La police mobile agira plus efficacement.

5° Retrait de certaines attributions inutiles

M. Drioux fait remarquer que les attributions de la

(1). B. P., p. 551.

(2). G. f., p. 495.

gendarmerie sont beaucoup trop vagues. « Je ne comprends pas, je l'avoue, qu'on mette dans son service la surveillance du colportage des livres, gravures, lithographies, la répression de la contrebande et du transport des lettres par les messagers ou commissionnaires en fraude des droits de l'administration des postes, la constatation des infractions aux lois sur les affiches, le timbre en matière de quittance..... Je préférerais assurément la définition qui est donnée à la gendarmerie allemande de son but : « Concourir sous l'autorité de la magistrature au maintien de la tranquillité, de la sécurité et de l'ordre publics... et de veiller à l'application des lois et règlements en vue de ce maintien ». Cette dernière restriction pose une limite utile » (1).

Il est certain que le but de la gendarmerie est surtout d'assurer le maintien de l'ordre public et l'exécution des lois en général, et qu'elle ne devrait pas avoir à s'occuper des infractions aux lois fiscales ou aux monopoles.

Le but de toute réforme doit être de la décharger de tous les services qui peuvent être accomplis par des agents spéciaux, afin que tout son temps puisse être consacré à ses deux grandes fonctions qui sont sa seule raison d'être : recherche des criminels, surveillance du territoire.

Toutefois, la surveillance des campagnes, si vigilante soit-elle, ne pourra jamais réussir à empêcher toutes les infractions : si, dans une ville, une police bien organisée peut être, à la rigueur, préventive, il n'en est pas de même à la campagne.

6° Moyens d'action

Avant la guerre, la gendarmerie était divisée par frac-

(1). B. P., p. 357.

tions à peu près égales en gendarmes à cheval et gendarmes à pied. Pendant la guerre, pour les brigades restées à l'intérieur, la proportion des gendarmes montés a beaucoup diminué. Aujourd'hui, au contraire, on remonte un grand nombre de brigades. Avant la guerre, après une assez longue résistance, on avait commencé à introduire la bicyclette dans les brigades à pied, usage qui s'est généralisé à l'heure actuelle. Beaucoup voudraient en voir l'emploi étendu à toute la gendarmerie, et y remplacer l'usage du cheval. La bicyclette présente sur le cheval un certain nombre d'avantages : elle coûte beaucoup moins cher comme entretien et comme achat, elle est plus rapide, pas plus, sinon moins fatigante ; il faut beaucoup moins de temps pour l'entretenir, elle n'a pas besoin de se reposer ni d'être surveillée quand on la quitte. Seulement, la bicyclette a l'inconvénient de ne pouvoir servir partout. Et il est nécessaire, si le gendarme veut exercer une surveillance constante qu'il aille non seulement sur les routes, mais encore dans les petits chemins. Il est à craindre qu'avec la suppression totale du cheval dans les brigades, les tournées dans les petits chemins se fassent plus rares.

Mais il n'est pas besoin, en tous cas, d'avoir autant de chevaux que de gendarmes dans chaque brigade. Il existe encore aujourd'hui la distinction classique du gendarme à cheval et du gendarme à pied. Le gendarme à cheval est considéré, dans l'esprit des dirigeants de la gendarmerie, comme supérieur au gendarme à pied ; ce qui, du reste, est chose fort injuste car on faisait souvent remarquer avant la guerre que l'instruction et la compétence professionnelles

étaient, en général, supérieures chez le gendarme à pied que chez le gendarme à cheval.

Cette distinction entre gendarmes à cheval et à pied n'a aucune raison d'être et devrait disparaître, il serait normal d'exiger que tout homme sollicitant d'entrer dans la gendarmerie sache monter à cheval et à bicyclette et possède le permis de conduire une automobile.

Ainsi, dans chaque brigade de quatre ou cinq hommes, il pourrait y avoir seulement deux chevaux qui seraient montés alternativement par les gendarmes de la brigade selon les besoins du service. L'emploi de ces chevaux serait réservé aux tournées où l'on prévoit que les gendarmes auront à parcourir les chemins les moins carrossables du canton dont ils ont la surveillance. Il y aurait, d'autre part, dans chaque brigade, autant de bicyclettes que d'hommes. Quand il s'agirait d'un service où le gendarme ne doit pas quitter les routes, ce serait uniquement les bicyclettes qui serviraient.

Dans les brigades destinées uniquement à la surveillance d'un territoire aggloméré, l'emploi du cheval pourra être totalement supprimé. Il en serait de même dans les brigades rurales lorsque, par suite de certaines conditions climatiques spéciales, le bon état des chemins est assuré d'une façon à peu près permanente.

On pourrait ainsi enlever à la gendarmerie la plupart de ses chevaux. Seulement, si on tient à en garder un certain nombre, ce n'est pas tant pour assurer la sécurité des campagnes que pour maintenir l'ordre. En cas de grèves, de manifestations, ou de rassemblements sur la voie publique, il n'est pas douteux que le cheval ait une très

grande utilité. Il n'est pas dangereux pour la foule et l'effraie pourtant. La vue d'un peloton de cavalerie fera toujours plus d'effet que celle d'hommes à pied. Mais, avec le rétablissement de la gendarmerie mobile, dont la mission principale sera de maintenir l'ordre en cas de troubles, la solution naturelle est de lui attribuer la plus grande partie des chevaux.

Quant à la gendarmerie départementale, elle n'aura plus de chevaux que dans les brigades rurales et encore en nombre réduit, dans la proportion indiquée plus haut.

Il est également désirable que la gendarmerie soit munie de moyens de transport modernes, tout particulièrement de l'automobile, puisqu'elle est appelée à poursuivre des malfaiteurs qui l'emploient. Récemment, chaque commandant de compagnie de gendarmerie a été doté d'une automobile. C'est une excellente mesure et il est regrettable que nos ressources budgétaires ne permettent pas de les multiplier. Depuis l'introduction de l'automobile dans la gendarmerie, les officiers visitent plus fréquemment les brigades inopinément et ils ont été à même de réprimer ainsi certaines négligences de leurs subordonnés qui se sentent surveillés de plus près.

Le side-car peut aussi être d'un grand secours à la gendarmerie, aujourd'hui, chaque commandant d'arrondissement en possède un, et même un certain nombre de brigades importantes en ont un à leur disposition. Il est certain que cet instrument rend à la gendarmerie d'incontestables services. Son emploi a permis à nos gendarmes d'arriver à temps pour cueillir des malfaiteurs sur les lieux mêmes de leurs exploits dans des cas où ils seraient certai-

nement arrivés trop tard avec un cheval ou une bicyclette. Il serait donc souhaitable, en théorie, de voir chaque poste de gendarmerie muni de son side-car. Mais il ne faut pas se faire d'illusions ; pareille mesure entraînerait des dépenses énormes et hors de proportion avec les services que ces instruments peuvent rendre. Un side-car coûte d'abord assez cher, il exige un entretien minutieux. Si l'on veut s'en servir régulièrement et souvent, il est coûteux par sa consommation. Si, au contraire, on décide de ne le prendre que rarement et en cas de nécessité, il perdra en partie son utilité et il faudra compter cependant sur des dépenses d'amortissement et d'entretien.

7° La suppression des primes aux procès-verbaux

Une dernière question qui nous reste à examiner est celle de la suppression des primes. A l'heure actuelle, pour stimuler le zèle de la gendarmerie, il est alloué des primes pour les arrestations, rédaction de procès-verbaux, etc... Un tel système a évidemment l'avantage d'être un encouragement dans la recherche des infractions. Du reste, il n'est pas spécial à la gendarmerie et il existe sous des formes diverses pour toutes les catégories de police. Seulement, on lui adresse un certain nombre de critiques fort justifiées. Si on le comprend pour la police civile, il n'en est pas de même pour la gendarmerie ; le sentiment de l'honneur et du devoir doit suffire à un militaire pour accomplir son service et la constatation des infractions, l'arrestation des criminels ne sont qu'un des élémentaires devoirs du gendarme. Ces primes nuisent à leur considération. Trop de gens sont portés à croire que les gendarmes ne dressent

des procès-verbaux que « parce que ça leur rapporte » et qu'ils se font de grasses prébendes par ces primes. Si on ajoute à ces considérations que l'établissement des états de primes force le chef de brigade à une comptabilité longue et compliquée et que le paiement des primes grève assez lourdement le budget, il semble qu'il n'y aurait que des avantages à les supprimer.

C'est ainsi que conclut M. Grillon. Il y aurait lieu toutefois, d'apporter à la suppression des primes un tempérament : les primes seraient maintenues quand il aurait été procédé à une arrestation dangereuse parce qu'il est juste, alors, que le gendarme reçoive une récompense.

II. — Police municipale

Les réformes que l'on propose pour la police municipale se divisent naturellement en quatre groupes, relatifs aux commissaires de police municipale, aux agents de police municipale, au rétablissement des commissaires cantonaux, enfin aux gardes-champêtres. Nous les étudierons dans cet ordre.

A. — LE COMMISSAIRE DE POLICE

1° *Appréciation générale du service.* — Parmi les nombreux agents qui concourent dans notre pays à l'œuvre de la police, il est juste de reconnaître que le commissaire de police municipale est celui qui, dans l'ensemble, soulève le moins de critiques.

Si nous consultons les statistiques criminelles, nous voyons que le nombre de plaintes, procès-verbaux et dénonciations qui ont été transmis aux parquets par l'intermé-

diaire de ces fonctionnaires est passé de 146.000 en 1885 à 173.000 en 1905.

On peut dire que dans l'ensemble, avec des moyens d'actions très limités, les commissaires de police arrivent à assurer dans les villes une sécurité relative. On leur adresse, cependant, surtout aux commissaires des petites villes, un certain nombre de reproches.

En matière de police judiciaire, les Parquets se plaignent de ne pas toujours trouver dans le commissaire de police l'auxiliaire précieux qu'il devrait être pour eux. Au dire des Parquets le commissaire de police ne met pas toujours une bonne volonté suffisante pour exécuter les commissions rogatoires, pour faire aboutir les enquêtes criminelles. Certains chefs de Parquet ont même été jusqu'à dire qu'ils préféreraient, lorsqu'ils avaient à faire procéder à une enquête dans une petite ville, s'adresser aux gendarmes. Il faut remarquer à ce sujet que les recherches du commissaire de police en ce qui concerne les infractions sont bridées du fait de l'étroit rayon de sa compétence. Passé les limites de sa commune, il n'a plus aucun pouvoir, il ne peut plus suivre un malfaiteur. Comment s'étonner, dans ces conditions, que les enquêtes qu'il fait n'aboutissent pas toujours ?

De plus, il est absorbé par les besognes purement administratives, par la « paperasserie » ; d'agent actif qu'il devrait être, il se transforme en homme de bureau. Peu payé, surtout dans les dernières classes, il verra avec plaisir l'huissier requérir son assistance pour les vacations, mais cette pratique entraîne des inconvénients, le commissaire de police étant porté par cela à se désintéresser de ses

besognes de police pour s'adonner aux vacations qui rapportent.

On lui reproche aussi, dans certaines petites villes, de ne pas s'occuper suffisamment de son service. M. Le Poittevin dit à ce sujet : « J'ai été longtemps dans le « Limousin, j'ai pu voir des commissaires de police avec « lesquels les Parquets cessaient d'avoir des relations, car ils « ne faisaient que rapporter quelques racontars recueillis « dans les auberges plus ou moins suspectes où ils passaient « leur temps. Je peux citer notamment la ville d'Ussel où on « en était arrivé à un moment donné à supprimer le « Commissaire de police, parce qu'on reconnaissait qu'une « longue série de Commissaires de police n'avaient rendu « aucun service et compromettaient plutôt l'ordre dans la « ville. Dans les grands centres, il y a des polices très bien « organisées et qui fonctionnent régulièrement, mais dans « les petites villes où il n'y a qu'un Commissaire de police « ayant pour auxiliaire quelquefois un seul agent avec le « garde-champêtre, le service est toujours déplorable » (1).

2. *Réformes proposées.* — a) Suppression de certains emplois. — Le décret du 19 Vendémiaire an IV ordonne que toute commune de plus de 5.000 habitants doit avoir un Commissaire de police. On peut se demander si une ville de cette minime importance en a absolument besoin. Comme nous venons de le dire, M. Le Poittevin faisait remarquer qu'à Ussel on l'avait supprimé un moment sans qu'il en soit résulté aucun inconvénient : « Les Commissaires de police des petites villes sont absolument désœuvrés (2) ». Dans

(1). M. Le Poittevin, magistrat, B. P. 727,

(2). Locard, p. 227.

une ville de 5 à 10.000 habitants, le Commissaire de police n'a, la plupart du temps, à sa disposition que le garde-champêtre et un agent. On peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux le supprimer en élevant à 10.000 le chiffre minimum d'habitants des villes munies de Commissaires de police. On exigerait en retour des villes de moins de 10.000 habitants qu'elles aient un nombre d'agents déterminés. Grâce à la suppression d'un certain nombre d'emplois de Commissaires de police municipale, on pourrait, sans élever le nombre de ces fonctionnaires, créer les 90 Commissaires de police départementaux qui seraient les auxiliaires des Parquets, comme nous l'avons exposé plus haut (1).

Pourtant, la suppression de ce fonctionnaire pourrait présenter des inconvénients dans les villes qui, tout en ayant moins de 10.000 habitants, présentent des caractères spéciaux : tels que villes d'eaux, bords de mer, ou encore les villes proches de la frontière. Il faudrait donc laisser au Gouvernement le pouvoir d'imposer à la ville de 5 à 10.000 habitants un Commissaire de police municipale, quand la nécessité l'exige. Pour les stations balnéaires et thermales par exemple, l'autorisation à elles données de percevoir l'impôt spécial sur les touristes pourrait avoir pour contrepartie l'obligation d'avoir un Commissaire de police. Pour les autres villes, afin d'éviter un abus toujours possible du Pouvoir Central on pourrait exiger que le Gouvernement, avant de leur imposer un Commissaire de police, obtienne l'avis conforme du Conseil Général. Il serait juste en outre,

(1). C. f. p. 146.

que toutes les villes de 5 à 10.000 habitants, autres que les stations balnéaires et thermales, à qui on impose un Commissaire de police, n'aient pas à supporter la totalité de son traitement qui pourrait, par exemple, être réparti par moitié entre la ville et l'Etat. Bien entendu, le Pouvoir Central serait toujours libre dans les villes où il estime qu'un Commissaire de police est nécessaire et où le Conseil Général ne lui permettrait pas d'en imposer un, d'entretenir un Commissaire spécial à ses frais. Mais il semble que dans l'état actuel des choses, il n'y ait pas beaucoup de villes de moins de 10.000 habitants où la présence de ce fonctionnaire soit nécessaire.

b) Suppression des besognes purement administratives.

— Il n'y a rien d'anormal à ce que le Commissaire de police soit en partie un homme de bureau, car nulle police ne peut fonctionner sans écritures, mais qu'il ne soit plus guère qu'un homme de bureau est une anomalie. Il y aurait lieu pour cela de le décharger des besognes qui ne ressortissent pas de la police. Légaliser des signatures, par exemple, regarde plutôt le Maire que lui; pour la délivrance des certificats de bonne vie et mœurs, nul n'ignore comment ces certificats se délivrent et l'absence totale de crédit qu'il faut leur accorder. Dans ces conditions, on ne voit pas très bien la raison pour laquelle on ne les a pas encore supprimés. Le retrait au Commissaire de police de ces divers services constituerait pour lui et ses employés une économie de temps précieuse et qu'il pourrait employer à des besognes actives, telles que tournées sur la voie publique destinées à surveiller le service des agents de la police municipale, ses subordonnés.

(c) *Les vacations.* — En ce qui concerne l'assistance aux huissiers pour l'exécution d'une décision de justice, on ne voit guère comment on pourrait décharger les Commissaires de police de ce service. Le Code de procédure est formel et il ne semble pas que, sur ce point, on puisse le réformer. Il est, en effet, fort naturel que la loi exige, pour procéder à une effraction, l'assistance d'un officier de police judiciaire. Et comme on ne peut, en pratique, exiger du Maire, agent élu, ou du Juge de Paix, magistrat, d'accompagner habituellement l'huissier, on ne voit pas d'autre fonctionnaire que le Commissaire de Police. Mais doit-on, de même, maintenir le principe des vacations ? Il est normal qu'un huissier qui procède, par exemple, à une expulsion en retire un bénéfice, puisque les Officiers ministériels n'ont pas de traitement et sont payés sur les actes de leur ministère. Mais la situation du Commissaire de Police, fonctionnaire qui a un traitement fixe, qui est obligé d'assurer un service, n'est pas la même. Le service de la police devrait, en principe, être gratuit dans tous les cas ; il y a pourtant lieu de faire observer, d'autre part, que cet usage des vacations a pour effet d'augmenter notablement le traitement des Commissaires, ce qui permet à l'Etat de les moins payer. Il n'est pas prouvé que les avantages qui résulteraient de la suppression de cette pratique compenseraient l'inconvénient qu'il y aurait à gréver d'une charge nouvelle notre budget auquel incomberait la compensation pécuniaire à donner aux Commissaires de Police.

Mais il va sans dire que cette assistance à l'huissier ne doit en rien préjudicier aux services essentiels du Commissaire de police.

d) Le service de la police judiciaire. — Ici, les reproches des Parquets, surtout en ce qui concerne les petites villes, sont nombreux. Suffisant en général pour bien faire la police administrative, le Commissaire de police l'est encore pour constater les flagrants délits et amener un contrevenant devant le tribunal de simple police. Mais, qu'il vienne à se commettre un crime, il ne faut plus guère compter sur sa perspicacité pour découvrir les malfaiteurs, sauf dans les grandes villes où il y a un service de sûreté organisé.

Les Parquets reprochent aussi au Commissaire de ne pas mettre assez de bonne volonté dans ses fonctions d'officier de la police judiciaire parce que le Procureur de la République est incapable d'aider à son avancement. Mais du jour où le tableau d'avancement serait préparé par un comité où entreraient des fonctionnaires du ministère de la Justice (1), il est à présumer que le Commissaire de police mettra autant de zèle à la police judiciaire qu'à la police administrative.

Seulement, le Commissaire de police d'une petite ville sera toujours démuní des moyens d'action nécessaires pour retrouver un criminel de haute envergure. On pourra, sans doute, lui donner des connaissances techniques plus grandes en matière de police judiciaire. Il n'en reste pas moins vrai que, vu la rareté des crimes dans une petite ville, il n'aura jamais l'expérience suffisante, à moins qu'il ne s'agisse d'un criminel sédentaire plus facile à dépister. La plupart du

(1). C. f., page 164.

temps son action devra donc s'effacer devant celle d'une police plus spécialisée.

B. — LES AGENTS DE LA POLICE MUNICIPALE

1° *Appréciation du service.* — Dans les grandes villes, d'ordinaire, le service habituel est satisfaisant. Dans les petites villes, au contraire, il laisse beaucoup à désirer. En outre, dès qu'il s'agit de maintenir l'ordre en cas de grèves ou de troubles, les agents de police municipale se montrent absolument insuffisants. On reproche surtout à la police municipale la faiblesse de ses effectifs et le manque de capacité de ses hommes.

a) En ce qui concerne les effectifs, M. Drioux donne les renseignements suivants pour les villes de Marseille et d'Orléans. Il y a lieu de remarquer que ce sont les chiffres de 1905 et que, depuis l'introduction de la police d'Etat à Marseille, les effectifs ont été considérablement augmentés. Mais, pour Orléans, la situation n'a pas dû beaucoup changer : « Marseille qui compte plus de 517 000 habitants
« peuplant une superficie de 22.000 hectares, n'a pour
« assurer sa sécurité que 903 commissaires et agents. Et
« cet effectif n'est pas intégralement employé au service
« actif. Sur 167 agents de la Sûreté, il n'en reste que 85
« disponibles pour la recherche secrète des malfaiteurs,
« l'instruction des affaires judiciaires locales, l'exécution
« des commissions rogatoires et des mandats émanés des
« Parquets intérieurs. De 633 gardiens de la paix, 347
« seulement sont réellement chargés du maintien de l'ordre
« sur la voie publique. Mais comme le roulement de vingt-
« quatre heures ne porte que sur un tiers, on n'a plus que

« 115 agents de garde à la fois, soit le jour un agent par
« 4.500 habitants et 104 hectares et la nuit un groupe de
« deux agents pour une superficie double... Les procès-
« verbaux pour vols avec violence et voies de fait y sont
« passés de 650 en 1899 à 1034 en 1905. A l'inverse, les
« arrestations sont tombées de 521 à 375 et en 1906, sur
« 3.700 auteurs de vols simples, 2.700 sont restés
« inconnus.

« A Orléans, la police est constituée au moyen d'un
« commissaire central, trois commissaires d'arrondissement,
« 47 agents en uniforme et 8 agents en civils chargés du
« service de la Sûreté. . . Chaque homme fournit une
« moyenne de onze heures de travail. La brigade de Sûreté
« ne dispose que de huit hommes dont il faut déduire trois
« gradés employés à des travaux de bureau... Il ne reste
« donc que quatre à cinq hommes pour assurer la sur-
« veillance des garnis, des filles publiques, la recherche des
« malfaiteurs et la prise des renseignements de toute nature
« dont on peut avoir besoin (1) ».

b) A côté de l'insuffisance de quantité, il faut aussi
déplorer l'insuffisance de la qualité. Les agents de police
municipale manquent de discipline, surtout dans les petites
villes, le Maire redoute de prendre des sanctions contre eux,
on les recrute, le plus souvent, parmi des hommes âgés, peu
capables d'un service actif et que fatigue particulièrement
le service de nuit. Ils sont, la plupart du temps, mal payés,
ce qui les oblige pour vivre à exercer un métier pendant
leurs heures de liberté. « Tous cherchent à se créer des

(1). Drioux, B. P., p e 347-362.

ressources en dehors de leur profession, j'entends des ressources honnêtes. On en voit qui servent de cavistes et mettent le vin en bouteilles; beaucoup acceptent de faire des commissions, quelques-uns font des journées comme frotteurs. Il en est qui sont placiers en huiles, ou en vins, et qui gagnent plus comme représentants que comme gardes. Est-il convenable de voir des gardiens de la paix représenter un jour la force publique et le lendemain, dans la même rue, porter du charbon et distribuer des prospectus (1). »

Quant à l'instruction professionnelle des agents de police elle est à peu près inexistante, sauf dans les grands centres. On voit trop souvent entrer dans la police, vu l'insuffisance des traitements, des gens qui ne réussiraient pas ailleurs.

Aussi, en pratique, dès qu'une manifestation devient tumultueuse, dès qu'une grève devient menaçante, la police municipale est impuissante et on doit faire appel à la gendarmerie ou à la troupe.

On a dit souvent qu'avec des services de police aussi peu organisés il est étonnant qu'il ne se commette pas plus de crimes dans les petites villes et qu'on n'y retrouve pas plus rarement les criminels.

2° *Les réformes proposées.* — a) *Les effectifs.* — Il faudrait d'abord, dans beaucoup de villes, relever considérablement le chiffre des effectifs. Pour les villes de plus de 40.000 habitants, il suffirait d'un décret dans ce sens. Du reste, depuis la fin de la guerre, l'effectif de la police d'un certain nombre de villes a été augmenté.

(1). Locard, p. e. 197.

Pour les villes de moins de 40.000 habitants, il faudrait une loi ; il semble que, sans violer les libertés municipales, la loi pourrait fixer pour toutes les villes un minimum d'agents basé sur le chiffre de la population. Il faudrait, bien entendu, que ce chiffre fixé par le législateur, ne soit pas exagéré et n'impose pas aux villes une charge trop lourde.

C'est qu'en effet la grosse objection est une objection d'ordre fiscal. Avec toutes leurs charges, les villes n'ont guère de ressources suffisantes pour créer ainsi de nouveaux emplois. Elles ont dû, déjà, augmenter les traitements de leurs agents, il leur est difficile de faire plus.

On ne peut guère, non plus, demander à l'Etat de participer au paiement d'une police dont il n'est pas directement le maître. On peut, toutefois, se demander si les dépenses nécessaires à la police ne devraient pas primer les autres et s'il n'y aurait pas d'autres chapitres sur lesquels les villes pourraient économiser afin d'être plus généreuses en ce qui concerne leur sécurité.

Mais il serait téméraire de se faire des illusions sur une réforme de ce genre, chaque service public déclarant toujours que ses crédits sont trop minimes.

Comment donc remédier à cette insuffisance d'effectifs ? On peut essayer, faute de mieux, de faire aider dans leur surveillance quotidienne les agents de la police municipale par d'autres agents de la force publique, par exemple par la gendarmerie ou la troupe.

La gendarmerie, dans les petites villes, prend une part effective à l'exercice de la police municipale. Le décret du 20 mai 1903 stipule qu'elle doit effectuer des rondes dans la ville de résidence et plusieurs fonctionnaires déclarent même

que sa surveillance est souvent plus active que celle de la police locale. Il est certain que le concours de la gendarmerie doit être encouragé là où il y a insuffisance de police municipale. Seulement, l'effectif des brigades n'étant jamais bien fort, le concours qu'elle apporte ne saurait jamais être que très limité.

Quant à la participation de la troupe à la surveillance d'une ville, nous verrons ultérieurement dans quelles conditions elle peut être envisagée.

b) En ce qui concerne la discipline, il est certain qu'elle doit être exigée, quel que soit l'effectif. Si on retirait aux agents de la Police municipale le droit de vote aux élections municipales (1), peut-être le Maire aurait-il plus d'autorité sur eux.

Dans les grandes villes, ce qui pourrait aider à la discipline et à la cohésion des agents de Police municipale serait la constitution de cadres solides. A l'heure actuelle, lorsque les agents sont commandés en groupe pour l'exécution d'un service, ils sont sous les ordres, soit du Commissaire de Police, soit de l'Officier de paix. Mais l'Officier de Paix n'est jamais qu'un agent municipal, au même titre que les agents de police ; beaucoup de villes, du reste, n'en ont même pas. Il semble qu'on pourrait généraliser la pratique des officiers de paix et en faire, non plus des agents municipaux, mais des fonctionnaires d'Etat, dépendant de la Sûreté générale. Ils auraient une situation analogue à celle des « Commissaires Officiers de Paix » de la ville de Paris, (à qui on a récemment donné le titre de Commissaires

(1). C. F., p. 160.

d'arrondissement). Il y aurait un officier de paix dans chaque ville importante, il dépendrait du Commissaire de Police ou du Commissaire Central et dirigerait les gardiens de la paix. Son traitement serait à la charge des communes, mais ce ne serait pas une dépense supplémentaire pour elles, car on pourrait supprimer un emploi de Commissaire de Police en étendant la circonscription des autres.

Agent du pouvoir central, l'Officier de paix aurait en règle générale, rang et prérogatives de commissaire de police. Il serait nommé par décret et affecté par le Ministre de l'Intérieur à telle ou telle ville.

Cette création aurait l'avantage de donner aux gardiens de la paix de toutes les grandes villes une direction plus uniforme. Ils recevraient une impulsion plus énergique que celle que le commissaire de police, pris entre ses fonctions administratives et celles d'officier de la police judiciaire, peut actuellement leur donner.

Dans les grandes villes, il y aurait plusieurs Officiers de paix, cette institution ne ferait pas échec à la décentralisation puisque, par l'intermédiaire du Commissaire central, l'Officier de paix dépendrait du Maire.

Grâce à l'Officier de paix, l'instruction des gardiens de la paix, leur discipline, pourraient être unifiées dans toutes les villes sans toucher, pour cela, au pouvoir de police des maires.

c) En ce qui concerne la police judiciaire qui est exercée par des agents en bourgeois dits « inspecteurs de la Sûreté » le service fonctionne à peu près régulièrement dans les grandes villes. Mais leurs pouvoirs sont bridés par d'étroites limites territoriales puisque leur compétence ne

dépasse pas les limites de la ville. On pourrait leur donner le droit de suite, c'est-à-dire de suivre le criminel partout où il irait. Ce droit de suite, pourtant, ne saurait être généralisé, car il risquerait de démunir la ville de ses agents de la Sûreté qui ne sont jamais très nombreux. Il y aurait lieu, aussi, de donner aux agents de la Sûreté une instruction très complète en ce qui concerne le relevé des empreintes digitales et la technique criminelle.

Bien souvent, du reste, l'action des Sûretés des villes, même importantes, devra s'effacer devant celle d'une police plus spécialisée en matière criminelle.

Mais c'est surtout dans les petites villes que le service de la police judiciaire est, pour ainsi dire, inexistant. Là, vraiment, le commissaire de police est à peu près le seul pour faire l'enquête. De temps en temps, paraît-il, on permet à un gardien de la paix de quitter l'uniforme pour recueillir des renseignements, mais il est immédiatement reconnu et ce subterfuge ne sert de rien. Dans les petites villes, vraiment, à part quelques exceptions, la police locale est impuissante à mener à bien une enquête criminelle et on ne voit pas le moyen de changer l'état de choses existant. Quand un crime vient à se produire, le commissaire de police municipale se contente de commencer l'enquête. Là se termine son rôle.

d) Amélioration des moyens d'action. — En ce qui concerne l'armement, on fait remarquer que le sabre-baïonnette ne présente que des inconvénients. C'est un arme de parade dont on ne peut faire un usage utile. Certains proposent de doter l'agent du bâton en caoutchouc qui a l'avantage d'assommer l'adversaire sans lui faire aucun mal

sérieux. Mais on peut se demander comment l'emploi de cette arme serait accueilli dans notre pays. Bien entendu, l'agent doit toujours être muni d'un revolver ; on voudrait espérer que dans toutes les villes il en est ainsi.

L'emploi de la bicyclette peut rendre à la sécurité de très grands services. En particulier la nuit elle multiplie, pour ainsi dire, la surveillance puisqu'elle permet à l'agent de police de parcourir, dans le même laps de temps, un nombre de rues beaucoup plus grand. Elle est déjà employée dans les grandes villes, il serait désirable que cet usage se généralise.

Le side-car a également ses avantages ; mais les dépenses qu'il nécessite ne sont pas en proportions des services qu'il rend. Les distances dans les villes n'étant jamais aussi grandes que dans les campagnes, la bicyclette peut suffire et est plus économique. On en a mis cependant quelques-uns en service à Paris.

Certains voudraient voir aussi les gardiens de la paix à cheval. Des essais de ce genre sont en cours, à Paris, pour la police de la circulation à l'aide de gardes républicains montés. Outre les avantages que le cheval présente pour maintenir la foule, il a encore celui d'être vu de loin et de permettre à son cavalier de dominer les passants.

Dans les pays étrangers, nombre de villes ont des agents de police municipale à cheval. A Rotterdam, notamment, il n'y a pas d'agents cyclistes, mais des rondes d'agents de police à cheval qui, par deux, parcourent les artères les plus fréquentées.

Le Docteur Locard est également partisan de la création dans les grandes villes d'une police municipale

à cheval. Mais l'entretien d'un cheval coûte cher et en dehors des jours de grève ou de grands rassemblements il n'est pas excessivement utile à la police. En outre, la création d'une police à cheval demanderait de vastes locaux, obligerait à loger sur place un certain nombre de gardiens de la paix. Elle risquerait de faire double emploi avec les éléments montés de la gendarmerie et serait moins apte qu'elle à exécuter des mouvements d'ensemble. Il est à remarquer que, dans les grandes villes, il y a le plus souvent des régiments de cavalerie susceptibles de venir en aide à la police municipale en cas de besoin. Si la nécessité de forces de police à cheval dans certaines villes était démontrée, il semble que ce service serait mieux accompli par la gendarmerie mobile, capable, en cas de nécessité, de se déplacer dans les environs que par une police municipale rivée, par définition, à la commune qui l'entretient.

Un dernier moyen d'action nécessaire à l'agent de police pour bien accomplir son œuvre, c'est l'instrument de transmission rapide. A l'heure actuelle, presque partout, quand un agent a besoin de secours, il n'a à sa disposition que le sifflet. Aujourd'hui il ne serait pas difficile, et, semble-t-il, pas très coûteux, d'établir dans les rues des postes téléphoniques d'appel dont chaque agent aurait la clé et qui lui permettraient de demander et d'obtenir rapidement du renfort chaque fois qu'il en aurait besoin.

Enfin, les municipalités devraient surtout veiller au bon fonctionnement de la police de nuit ; le jour, la surveillance est à peu près suffisante. Mais, à l'exception de

quelques très grandes villes, la police de nuit est à peu près inexistante.

C. — LE RÉTABLISSEMENT DES COMMISSAIRES CANTONAUX

Pendant tout le Second Empire, il y eût dans chaque chef-lieu de canton rural un commissaire de police, compétent dans l'étendue du canton et qui portait le titre de commissaire cantonal. Aussitôt après la Révolution du 4 septembre, le gouvernement provisoire supprima les commissaires cantonaux sous prétexte qu'ils étaient des agents d'ordre politique et que, d'autre part, en ce qui concerne la police, ils faisaient double emploi avec la gendarmerie.

Mais depuis, notamment dans le monde de l'administration préfectorale, on a souvent réclamé leur rétablissement.

Le commissaire cantonal se conçoit surtout avec une police étatisée, mais on peut également le rétablir tout en laissant aux maires leurs pouvoirs de police.

Le commissaire cantonal aurait, en principe, les mêmes attributions dans son canton que le commissaire de police municipale dans sa commune. A la différence de ce dernier, le commissaire cantonal serait indépendant des maires et relèverait directement du Préfet. Il serait donc, au point de vue hiérarchique, dans la situation des commissaires spéciaux.

Les partisans de ce rétablissement font remarquer que ce qui était mauvais dans le commissaire cantonal du Second Empire ce n'était pas son rôle, mais le caractère politique qu'on lui avait donné. En soi-même, le commissaire cantonal se comprend fort bien. Le canton rural, la

plupart du temps, comporte une douzaine de communes avec une population d'au moins 3.000 habitants. Puisqu'on estime nécessaire à la sécurité d'une ville de même population la présence d'un commissaire de police, pourquoi ne pas l'exiger pour le canton ? Il est impossible de donner à chaque petit village un agent de police, mais il est naturel de grouper ceux qui existent sous la surveillance d'un commissaire siégeant au chef-lieu du canton.

A l'heure actuelle, c'est la gendarmerie, corps militaire à peu près indépendant du Préfet, qui est chargée en pratique, vu l'impuissance des gardes-champêtres, de la police des campagnes. Nous voyons cette situation paradoxale : le Préfet responsable du maintien de l'ordre dans son département n'a pour agents d'exécution que les Maires, qui tiennent leur pouvoir de l'élection et qui se considèrent comme indépendants de l'administration centrale, et la gendarmerie, qui relève de l'autorité militaire. Il semble donc tout naturel de créer des fonctionnaires civils dépendant directement du Préfet et responsables, sous son autorité, de la sécurité publique. Et comme le département est une circonscription trop grande, la commune, une circonscription trop petite, on en arrive tout naturellement au canton et à l'institution du commissaire cantonal.

Le Commissaire cantonal serait d'autant plus indiqué qu'il accomplirait tout naturellement les fonctions de Ministère Public près le tribunal de simple police (qui est toujours à la recherche d'un Ministère Public), qu'on se déchargerait sur lui des enquêtes administratives ou judiciaires confiées aujourd'hui à la gendarmerie et qui la surchargent. Enfin, quand une infraction viendrait à se

produire dans le canton, il y aurait à quelques kilomètres au plus un agent qualifié pour commencer l'enquête avec plus de compétence que le garde-champêtre ou la brigade de gendarmerie.

Avec le rétablissement du Commissaire cantonal, la police judiciaire cantonale ferait un grand pas dans l'amélioration de son service.

Les Préfets, interrogés sur l'insuffisance de la police des campagnes préconisent bien souvent comme remède le rétablissement du Commissaire cantonal.

M. Grimanelli, ancien Préfet, résume ainsi les arguments en faveur de ce rétablissement ; « On a beaucoup « médit des commissaires cantonaux de l'Empire et on a eu « raison car on avait fait d'eux un détestable usage, mais, « sous d'autres noms, avec un jeu de circonscriptions moins « strict, il faudrait un réseau dont les mailles seraient plus » ou moins étroites selon la densité de la population, la « situation des territoires... un réseau continu de fonctionnaires responsables de la sécurité... peu importe le nom... « mais il faut des fonctionnaires civils responsables de la « police, dépendant sans ambiguïté du représentant supérieur de l'Etat, pouvant disposer dans des conditions « réglées, soit de la gendarmerie, soit des agents locaux de « police ». (1)

M. Berlet, Président de tribunal, est également partisan de ce rétablissement, mais il désirerait voir le Commissaire cantonal dépendre du Ministre de la Justice, ce qui serait une innovation pour un Commissaire de police. L'honorable

magistrat voit donc surtout dans le Commissaire cantonal un auxiliaire des parquets pour les enquêtes criminelles.

Malgré les services qu'ils pourraient rendre, il est peu probable qu'on rétablisse de sitôt le Commissaire cantonal. On élève, en effet contre lui, une double objection : objection financière, objection de principe.

Il faudrait créer environ 2.000 postes de commissaires cantonaux. Si on admet pour chacun un traitement moyen de 5.000 fr. par an, chiffre probablement au-dessous de la vérité, ce sera pour le budget une dépense annuelle de 10.000.000 de francs. Qu'on les mette à la charge de l'Etat, des départements ou des communes, ce sera toujours une dépense assez forte et il est permis de se demander si les services que rendraient ces fonctionnaires seraient en rapport avec ce qu'ils coûteraient.

D'autre part, il est à craindre qu'il se produise des conflits entre le Commissaire cantonal, indépendant des Maires, compétent dans une circonscription plus grande et le Maire, investi dans sa commune des pouvoirs de police.

Le Commissaire Cantonal risquerait d'être le plus souvent inoccupé ; en effet, il n'aurait pas les mêmes besoins administratives que le Commissaire Municipal et il serait alors à craindre que le gouvernement s'en servit pour faire de la politique. On risquerait ainsi de voir renaître peu à peu les abus signalés sous le Second Empire.

L'objection faite en 1870 contre le commissaire cantonal qu'il ferait double emploi avec la gendarmerie pour la police rurale est encore juste aujourd'hui. Il y aurait au chef-lieu du canton deux organismes distincts, indépendants l'un

de l'autre, et qui seraient chargés tous deux, parallèlement, de la surveillance du canton.

On ne peut même pas dire, enfin, qu'il serait d'une grande utilité pour la poursuite des infractions. En effet, les crimes et les délits graves sont heureusement rares à la campagne ; aussi quand ils viendraient à se produire, le Commissaire cantonal, faute d'expérience, serait le plus souvent inapte à retrouver le criminel. La plupart du temps, il n'aurait à s'occuper que d'affaires sans gravité. Il semble vraiment que pour des délits de braconnage, par exemple, la gendarmerie est suffisante.

Pour la police judiciaire, le commissaire départemental à compétence plus étendue semble beaucoup plus indiqué. (1)

D. — LES GARDES-CHAMPÊTRES

Parmi nos institutions de police, le garde-champêtre est une de celles qui sont le plus critiquées.

On reproche au garde-champêtre d'être uniquement l'agent du Maire, et comme tel, de s'abstenir d'inquiéter les amis politiques de la municipalité et de réserver toute la sévérité des règlements pour les autres.

M. Feuilloley, Avocat-général à la Cour de Cassation dit à ce sujet : « Les gardes-champêtres, agents des Maires, j'allais dire domestiques, ne font que ce que ceux-ci leur commandent et nous connaissons la légende, trop souvent vraie, hélas, de la vache qui, sous l'œil bienveillant du garde peut impunément s'égarer dans le champ du voisin si ce

(1). C. F. p. 146

voisin vote mal et que son maître, au contraire, vote bien ». (1)

Au dire de la plupart de ceux qui se sont occupés de cette matière, les services qu'il rend à la police sont à peu près nuls.

Très peu payé, il exerce toujours un autre métier dont il s'occupe plus souvent que de ses fonctions de garde-champêtre. Aucune condition d'âge n'étant exigée, il en est d'excessivement vieux, beaucoup ont plus de 60 ans, quelques-uns sont octogénaires.

Agent isolé, le garde-champêtre arrête de temps en temps un mendiant mais ne peut servir de rien en présence de deux ou trois malfaiteurs

Du reste, sa principale occupation municipale consiste à porter la correspondance du Maire, à délivrer des papiers administratifs et non à veiller à la sécurité de la commune. Habitant une commune de faible importance dont il connaît plus ou moins tous les habitants, il préfère ne pas voir les infractions qu'on y commet, pour ne pas indisposer une population au milieu de laquelle il vit. Souvent même les gardes-champêtres sont les premiers à transgresser la loi, bon nombre d'entre eux chassent sans permis. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le nombre de procès-verbaux qu'ils dressent diminuent chaque année et soit infime.

M. Barboux dit également : « Depuis cinquante ans, « dans ma commune, je n'ai pas vu le garde-champêtre « chargé d'autre chose que de porter les convocations pour

(1). B. P. 1908 p. 722

« les élections. C'est un agent des postes. Lui proposer
« d'intervenir dans une querelle de marché, de dresser des
« procès-verbaux, il estime que cela ne le regarde pas, à
« moins que le Maire ne lui en donne l'ordre formel, ce qui
« n'arrive jamais » (1).

Beaucoup de communes, du reste, n'en ont pas et, quant à celles qui en ont, les services qu'ils rendent au Parquet sont à peu près nuls. M. Le Poittevin raconte, à ce propos, l'anecdote suivante : « Dans les départements du
« Limousin, il n'y a presque pas de communes qui en aient.
« Un jour, j'en demandais la raison à un Maire qui me dit :
« Les Conseillers municipaux n'en veulent pas, parce qu'ils
« auraient peur qu'on leur fasse des procès-verbaux quand
« ils vont voler du bois... Dans toute la région du Centre les
« garde-champêtres sont inconnus, il n'y en a que dans les
« grosses communes pour la police des foires. D'ailleurs, le
« Parquet n'entend jamais parler de lui. Quand on fait la
« statistique, on s'adresse à la gendarmerie pour savoir
« combien il y a de gardes-champêtres dans l'arrondisse-
« ment (2). »

Réformes proposées. — Les réformes proposées sont extrêmement variées. Les uns, estimant que le garde-champêtre est inutile, ont proposé de le supprimer soit purement et simplement, soit pour le remplacer par des brigades constituées sur une base départementale. D'autres ont proposé d'en faire des agents du Pouvoir central et de les hiérarchiser. D'autres, à l'inverse des premiers, ont proposé

(1) B. P., p. 385.

(2). B. P. p. 729.

de les rendre obligatoires pour les communes. Beaucoup, enfin, voudraient voir exiger pour les gardes-champêtres des conditions d'âge et de capacité.

M. Rivière a résumé de la manière suivante les principales propositions de réformes concernant les gardes-champêtres : « En vérité, si vous consultez les statistiques
« du ressort où M. Cunisset-Carnot a longtemps dirigé
« l'action publique (Côte-d'Or, Haute-Marne, Saône-et-
« Loire), vous constaterez que les 2.044 gardes-champêtres
« ont à eux tous pendant l'année 1907 dressé 133 procès-
« verbaux. Ce qui revient à dire qu'ils se mettent à seize
« pour en rédiger un ; et ce qui met le prix de cette unité,
« si vous supposez le garde payé en moyenne 500 francs par
« an à 7.548 francs. On peut bien admettre... que le contri-
« buable de chaque département avec ses 340.000 francs de
« traitements de gardes et ses 44 procès-verbaux, n'en a pas
« pour son argent... » (1).

a) La suppression pure et simple du garde-champêtre serait une mesure bien radicale. Il se peut, sans doute, qu'ils ne rendent pas beaucoup de services mais, comme ils ne sont pas obligatoires pour les communes, on ne voit pas d'inconvénients à permettre à celles qui le veulent d'en nommer un. Remplacer les gardes-champêtres par les brigades de gardes-ruraux, constitués sur une base départementale, ce serait créer une institution risquant de faire double emploi avec la gendarmerie.

b) Ce qu'on propose surtout ce n'est pas tant de supprimer le garde-champêtre que de le rendre obligatoire pour les

(1). M. Rivière, B. P., 1908, p. 707.

communes. On a souvent proposé de modifier l'article 102 de la loi du 5 avril 1884 portant que « toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes-champêtres » dans le sens suivant « toute commune doit avoir un ou plusieurs gardes-champêtres ». Seulement, l'obligation d'avoir un garde-champêtre pour une commune de 100 ou 200 habitants, constituerait une charge très lourde. Il est à remarquer qu'avant la loi du 5 avril 1884, l'institution du garde-champêtre était obligatoire pour toute commune ; mais le Pouvoir central se voyait obligé de fermer les yeux sur l'inobservation de cette disposition en raison de ses conséquences budgétaires.

Mais rien n'empêcherait la loi d'obliger les communes de plus de 1 000 habitants à avoir un garde-champêtre, les communes de cette importance ayant des ressources suffisantes pour subvenir à l'entretien de cet agent. En ce qui concerne les villages moins peuplés certains ont également proposé l'obligation du garde-champêtre mais en permettant à plusieurs communes de s'associer pour n'en avoir qu'un. Cette faculté d'un garde-champêtre commun à plusieurs villages avait été proposée lors de la discussion de la loi du 5 avril 1884. Elle avait été écartée par la Haute Assemblée qui craignait que les Maires ne pussent se mettre d'accord, le système a été repris par M. Gustave Dren, député, dans une proposition de loi déposée le 3 avril 1906. Aux termes de cette proposition toute commune doit avoir un garde-champêtre nommé par le Maire et agréé par le Sous-Préfet. Plusieurs communes peuvent n'avoir qu'un garde-champêtre ; pour le nommer, les Maires des communes intéressées devront se mettre d'accord. A défaut d'accord, le

garde-champêtre sera nommé par le Préfet. Comme aujourd'hui, le Préfet seul pourra révoquer le garde-champêtre et le Maire le suspendre ; mais, lorsqu'il s'agira d'un garde commun à plusieurs villages, la mesure disciplinaire ne pourra être prise qu'après entente entre les Maires intéressés.

c) Beaucoup estiment que le garde-champêtre obligatoire ne servira de rien pour la police rurale tant que les conditions de son recrutement ne seront pas changées. Ce qui fait qu'aujourd'hui, disent-ils, les gardes-champêtres ne sont d'aucune utilité, c'est qu'ils sont agents des Maires. Ils ont la qualité d'agents municipaux, ils prennent part aux querelles électorales et leur contribution à l'œuvre de police est à peu près nulle. Leur chef, le Maire, agent élu, n'aime pas les voir dresser des procès-verbaux, ce qui risquerait de lui attirer des ennuis. Du jour où la nomination des gardes-champêtres serait retirée aux Maires et passerait aux Préfets, les inconvénients actuels disparaîtraient. L'institution du garde-champêtre, agent du Préfet, se conçoit plutôt avec une police étatisée, c'est-à-dire où le Maire n'exerce pas dans sa commune les pouvoirs de police. Mais ces deux questions ne sont pas inséparables, on peut laisser au Maire ses pouvoirs de police et rendre le garde-champêtre indépendant de lui. Le garde-champêtre, agent du Préfet, exercerait une surveillance dans la commune, tout en faisant exécuter les arrêtés du Maire.

La nomination du garde-champêtre par le Préfet, présente les avantages suivants : le Préfet qui ne tient pas ses pouvoirs de l'élection, voit d'un œil détaché les querelles électorales du village en ce qui concerne surtout les élections

municipales. Quand il nommera le garde-champêtre, il ne cherchera donc pas, comme le Maire, à le prendre parmi les amis politiques du Conseil municipal. Indépendant des électeurs de la commune il ne redoutera pas, comme le Maire, de voir le garde-champêtre dresser des procès-verbaux.

Enfin, cette réforme aura l'avantage d'en permettre une autre ; celle de la hiérarchisation des gardes-champêtres. Tout agent de police a en effet besoin, pour accomplir utilement son action, de sentir, au-dessus de lui, une autorité qui le stimule. L'échelon supérieur au garde-champêtre serait, tout naturellement, le Commissaire cantonal si on le rétablissait. Dans le cas contraire, ce pourrait être le chef de la brigade de gendarmerie. Aujourd'hui, déjà, le décret du 20 mai 1903 reproduisant une disposition qui existe depuis le Second Empire, ordonne aux brigades de gendarmerie d'exercer une surveillance sur les gardes-champêtres. Chaque chef de brigade doit donner périodiquement des notes aux gardes-champêtres des communes de sa circonscription. Actuellement ces notes ne servent pas puisqu'elles sont adressées au Préfet qui ne peut rien vis-à-vis des gardes-champêtres. Il en est de même des dispositions qui autorisent le chef de brigade, dans son canton, et l'officier commandant l'arrondissement dans son arrondissement, à mettre en réquisition les gardes-champêtres des communes de leur circonscription, disposition qui n'est jamais appliquée.

Du jour où les gardes-champêtres deviendraient agents des préfets, les notes des chefs de brigade de gendarmerie serviraient de base à l'avancement des gardes-champêtres

qui, bien entendu, seraient répartis en classes à traitements variables, selon l'importance des communes.

D'autres proposent de constituer comme chef hiérarchique des gardes-champêtres un agent civil. Il siègerait au chef-lieu de canton, porterait le titre de brigadier et relèverait directement du préfet. Il dirigerait les gardes-champêtres du canton.

Mais faire du garde-champêtre un agent du Préfet se heurte à la grosse objection que nous avons déjà rencontrée mainte et mainte fois : ce système serait de la centralisation. Que resterait-il pratiquement au maire de ses pouvoirs de police si les agents d'exécution deviennent indépendants de lui ? Le Préfet, comme nous l'avons déjà fait remarquer, est indépendant du Conseil Municipal, mais non pas du Parlement. Tout autant que le maire, il s'intéresse aux luttes politiques. Il est téméraire d'affirmer qu'en nommant un garde-champêtre le Préfet ne verra que l'intérêt général, tandis que le maire, lorsqu'il le nomme, ne voit que l'intérêt électoral.

Enfin, du fait que l'on impose le paiement du garde-champêtre à la commune, il est logique d'admettre qu'il dépend du représentant de cette commune.

La statistique montre que, dans l'ensemble de la France, un garde-champêtre dresse, en moyenne, un procès-verbal tous les quatre ans. Mais il est impossible de mesurer l'utilité du garde-champêtre au nombre de procès-verbaux qu'il dresse. Son rôle le plus important doit être préventif. Il est certain que s'il est actif, il doit par sa seule présence empêcher une foule de petits délits. Il peut également tenir en respect les gamins de la commune qui pourraient, sans

cela, commettre bien des infractions (1). Un agent local unique ne dressera jamais beaucoup de procès-verbaux, même s'il ne dépend que du Préfet. Vivant dans la commune, sa situation deviendrait rapidement intenable s'il s'aliénait la population. Il est à présumer qu'il n'aura jamais ce courage. Il ne faut pas lui demander un service hors de proportions avec sa situation. S'il parvient à maintenir l'ordre dans les foires et à exercer une surveillance relative dans la commune, il ne faut pas espérer qu'il puisse jamais aller plus loin dans l'œuvre de la police.

d) Mais encore faudrait-il, pour qu'il puisse rendre les services relatifs qu'on est en droit d'attendre de lui, qu'on exige certaines conditions de recrutement.

La plus importante est celle qui concerne l'âge, il devrait y avoir une limite inflexible au-delà de laquelle le garde-champêtre ne pourrait plus exercer ses fonctions. Certains proposent 65 ans, on pourrait peut-être, sans inconvénient, aller jusqu'à 70 ; comme corollaire, il devrait y avoir une limite d'âge pour l'entrée, 50 ou 55 ans, par exemple.

On a proposé également d'exiger que les gardes-champêtres ne soient recrutés que parmi les anciens gendarmes, solution excellente, mais qui se heurtera peut-être à une objection d'ordre numérique. Y aura-t-il assez d'anciens gendarmes pour vouloir occuper en nombre suffisant, les postes de gardes-champêtres ?

Il faudrait aussi que les gardes-champêtres soient mieux payés, mais là, nous nous heurtons à l'éternelle objection : les difficultés budgétaires, lorsqu'il s'agit surtout, d'une petite commune.

(1). C. f. Garçon . P. 1908. p. 526.

e) A la question du garde-champêtre se rattache celle des moyens d'action mis à sa disposition. Pour pouvoir utilement débarrasser les communes des vagabonds qui les encombre, pour pouvoir mettre en lieu sûr le malfaiteur qu'on vient d'arrêter, il serait nécessaire que les communes disposent d'un local dit » chambre de sûreté ».

On admet dans la pratique (sinon dans la loi) que quand un vagabond arrive à la tombée de la nuit dans une commune, on peut l'enfermer jusqu'au lendemain dans la chambre de sûreté quand elle existe ; d'ordinaire, le vagabond proteste peu. Mais quand il n'y a pas de chambre de sûreté, les vagabonds peuvent rôder la nuit dans la campagne, et force est aux habitants des maisons isolées de leur ouvrir la porte de leur grange.

La sécurité des campagnes ferait un grand pas si la loi obligeait chaque commune à avoir sa chambre de sûreté, ce qui ne constituerait pas une forte dépense (4).

III. — La Préfecture de Police

Dans la diversité si grande des institutions qui contribuent à assurer la tranquillité dans notre pays, la Préfecture de Police est la plus discutée ; les spécialistes en matière de police la considèrent comme la meilleure des organisations, mais les juristes blâment son caractère centralisé et ses pratiques, dont la légalité est quelquefois discutable.

Chargé de veiller à la sécurité d'une agglomération qui compte environ 5.000.000 d'habitants dont 3.000.000 pour la ville même, où les pires bandits peuvent facilement, leur forfait accompli, passer inaperçus, le Préfet de Police arrive

(4). B. P. Honorat, p. 391, 1908.

à maintenir une tranquillité relativement grande. La lie de la population est tenue en respect, les scandales dans la rue sont rares, les crimes ne sont pas, proportionnellement, plus fréquents que dans le reste de la France et, en général, on y découvre mieux les criminels. Pourtant, la Préfecture de Police a été, de tous temps, l'objet de vives attaques ; les uns lui reprochent de mettre en tutelle la Municipalité parisienne qui paie sa police sans pouvoir la contrôler, les autres lui reprochent les moyens d'action contraires à la liberté individuelle et même à la légalité qu'elle emploie quelquefois.

Nous aurons à nous demander d'abord s'il convient de supprimer la Préfecture de Police, soit en confiant aux élus de Paris la charge de sa police, conformément au droit commun, soit en adoptant pour Paris le régime des autres villes à police d'Etat, c'est-à-dire un seul Préfet exerçant, en matière de police, les pouvoirs habituellement dévolus au Maire. Et puis, comme nous serons amenés à conclure au maintien de la Préfecture de Police, nous devons examiner les différentes réformes proposées pour les deux armes qui sont ses principaux moyens d'action et, en quelque sorte, les deux pivots sur lesquels repose son action : l'article 10 du Code d'Instruction criminelle et les règlements de la police des mœurs. Enfin, nous aurons à examiner un certain nombre de réformes moins importantes concernant le fonctionnement de cet organisme.

**A. — LA SUPPRESSION DU PRÉFET DE POLICE
LA POLICE DE PARIS CONFIEE A SES ÉLUS**

Il est certain qu'une réforme dans ce sens n'aurait aucune chance d'aboutir aujourd'hui, où l'on réclame

l'étatisation de la police pour les grandes villes et où nous avons vu introduire successivement la police d'Etat à Toulon, à Marseille et à Nice.

Pourtant, l'assimilation de Paris aux autres villes en matière de police a été de tous temps proposée, seulement elle dépasse de beaucoup le cadre d'une réforme de police. En effet, pour que Paris puisse avoir une police municipale, il faudrait que cette ville ait un maire élu, chose qui, jusqu'à présent, n'a jamais été admise.

A l'heure où le Parlement discutait le projet qui devait aboutir à la loi du 5 avril 1884, le Conseil Municipal de Paris adoptait, en novembre 1880, un projet d'organisation municipale, présenté par M. Sigismond Lacroix. Cette organisation prévoyait une administration centrale de la ville confiée à un conseil de mairie composé d'un maire et de 8 adjoints élus par le Conseil Municipal. Chaque adjoint aurait été placé à la tête d'un service et l'un d'eux à la tête du service de police. Les gardiens de la paix et les inspecteurs de la police judiciaire auraient été, désormais, nommés par ce conseil. Le Maire de Paris aurait eu les mêmes pouvoirs de police que les autres maires.

Ce projet, qui fut soumis à la Chambre en 1883, ne fut pas adopté ; la loi du 5 avril 1884 n'est pas applicable pour Paris, qui se trouve, en conséquence, toujours soumis au régime municipal de la loi du 27 juillet 1867.

Pourtant, le projet d'une police municipale a souvent été repris depuis lors. MM. Yves Guyot en 1883, Villain en 1899 et Desplas en 1900 l'ont notamment réclamée. En 1900, le Conseil Municipal de Paris adoptait, sur la proposition de M. Desplas le vœu suivant : « Considérant que la

« législation consulaire de l'an VIII, qui régit actuellement
« la préfecture de police, est contraire à tous les principes
« d'une démocratie républicaine ;

« Que la police municipale a pour objet des intérêts
« communaux ; qu'ayant simplement pour but d'assurer la
« tranquillité des personnes et l'ordre dans la rue, elle
« constitue une fonction essentiellement municipale ; émet
« le vœu que la préfecture de police soit supprimée.

« Que ses attributions judiciaires soient rendues à la
« magistrature, ses attributions dites de Sûreté Générale
« au Ministère de l'Intérieur et ses attributions municipales
« à la municipalité de Paris. »

Les principaux arguments donnés en faveur de l'ins-
titution à Paris d'une police municipale sont les suivants :

Il est contraire au principe de l'égalité que Paris ait
un régime différent de celui des autres communes. Le
régime actuel de la police de Paris est un régime contraire
à l'esprit de décentralisation ; c'est la ville de Paris qui
supporte la majeure partie des frais de sa police, il est
juste que ce soient ses représentants qui soient appelés à
la diriger. Comme dans toutes les autres villes, la sécurité
de la ville intéresse, avant tout, les Parisiens.

Ces raisons n'ont pas prévalu et ne prévaudront proba-
blement pas avant fort longtemps. On donne en faveur du
régime restrictif apporté à la liberté municipale de la ville
de Paris les arguments suivants :

On ne peut assimiler Paris à une autre ville parce
que c'est le siège du Gouvernement ; si on comprend que
le pouvoir central laisse leur autonomie en matière de
police aux villes en général, il est tout aussi naturel qu'il

l'exerce lui-même dans sa ville de résidence. L'agglomération parisienne comprend près de 5.000.000 d'habitants, c'est-à-dire $1/8^e$ de la population totale de la France, Paris lui-même est peuplé comme sept ou huit départements de moyenne importance. On ne peut donc exercer la police à Paris de la même façon que dans les autres villes. De par cette population énorme, la police parisienne a besoin d'être plus puissante, sous peine d'être débordée. Une police puissante doit, nécessairement, être entre les mains d'un représentant du pouvoir central ; si l'on adoptait le principe d'une police municipale, il en résulterait une augmentation de dépenses considérable car le Gouvernement qui n'aurait pas confiance dans la police municipale, entretiendrait à Paris, comme gendarmes ou gardes républicains, une force à peu près aussi nombreuse que le sont, à l'heure actuelle, les gardiens de la paix. Il y aurait donc deux fois plus d'agents qu'aujourd'hui.

D'autre part, une police municipale suppose nécessairement un Maire élu et on est, en général, hostile à cette mesure pour Paris. On se souvient de la commune de 1791 et de la Commune de 1871 et on a toujours peur que le Maire de Paris, s'il existait, ne devienne le chef de la Révolution.

Enfin, si on a dû introduire récemment la police d'Etat à Marseille, ville de 500.000 habitants, on ne peut songer à la supprimer à Paris.

Du reste, il est peu probable que le Conseil Municipal de Paris serait satisfait de se voir confier la police de la capitale. C'est une prérogative qui entraînerait de trop

grosses responsabilités et qui risquerait trop de rendre nos élus impopulaires.

Mais si, débordant le cadre d'une réforme de la police, on étudiait une réforme d'ensemble du régime municipal de la ville de Paris, on pourrait peut-être arriver à donner à la capitale une certaine liberté en matière de police.

Aujourd'hui, Paris n'a pas un, mais 20 maires. Il n'y aurait peut-être pas d'inconvénients à ce que ces 20 maires, au lieu d'être nommés par le pouvoir central, fussent élus par un collège électoral qui pourrait être le conseil d'arrondissement.

Chaque arrondissement municipal de Paris aurait son conseil élu par le suffrage universel dont les attributions resteraient à définir mais qui aurait comme principale attribution celle de nommer le Maire de l'arrondissement.

En matière de police, chaque maire d'arrondissement pourrait avoir les pouvoirs qu'ont aujourd'hui les maires des communes suburbaines du département de la Seine. Il prendrait, à cet effet, des arrêtés et les gardiens de la paix de l'arrondissement leur seraient soumis dans la partie afférente à leurs pouvoirs.

Le Préfet de police exercerait à Paris les mêmes pouvoirs que dans les autres communes du département de la Seine, et que le Préfet du Rhône, à Lyon. Il continuerait à diriger les gardiens de la paix et les inspecteurs de la police judiciaire. Ainsi limités et divisés, les pouvoirs de police laissés aux représentants de la ville de Paris ne risqueraient pas de devenir entre leurs mains une arme redoutable et Paris acquerrait, de ce chef,

en matière de police, une autonomie compatible avec sa situation de capitale et de ville de 3.00.000 d'habitants.

B — LA SUPPRESSION DU PRÉFET DE POLICE
PRÉFET UNIQUE

On peut aussi concevoir la suppression du Préfet de police dans un sens absolument différent : le Préfet unique, ce serait l'introduction, à Paris, du régime de la ville de Lyon.

Bien entendu, dans l'esprit de ceux qui demandent cette réforme, elle n'aurait pas pour effet de donner à une autorité parisienne élue les pouvoirs de police restreints que possède le Maire de Lyon. Le Préfet de la Seine, qui resterait seul, aurait l'intégralité des pouvoirs de police de Paris, il aurait sous ses ordres deux secrétariats, l'un pour les affaires générales, qui correspondrait aux affaires actuellement traitées par la préfecture de la Seine, l'autre qui serait pour la police, ainsi que cela existe aujourd'hui à Lyon.

Les arguments qu'on donne en faveur de cette réforme sont les suivants :

Elle aurait d'abord l'avantage d'économiser un poste de Préfet ; elle supprimerait, ensuite, les perpétuels conflits d'attributions qui se produisent entre le Préfet de la Seine et le Préfet de police.

Elle écarterait l'ingérence perpétuelle du Conseil Municipal dans le fonctionnement de la police parisienne. A l'heure actuelle, le budget de la police est inscrit au budget de la ville (1), comme toutes les autres dépenses

(1) C. f. p. 78

municipales. Dans ces conditions, chaque fois que le Préfet de police a besoin de créer de nouveaux emplois, il doit le demander au Conseil Municipal. Sans doute, si celui-ci refusait, ces crédits pourraient être inscrits d'office au budget de la ville, par décret en Conseil d'Etat, mais il n'en est pas moins vrai que cette pratique donne au Conseil Municipal le pouvoir de poser des questions au Préfet de police, de lui adresser des observations sur le fonctionnement de la police, bref, d'exercer un contrôle. Or, le Préfet de police, agent du Pouvoir Central, n'est pas responsable devant le Conseil Municipal, mais uniquement devant le Ministre de l'Intérieur. Il est donc regrettable qu'il soit obligé de donner l'explication de chacun de ses actes au Conseil Municipal. On a même soutenu que le Préfet de police, entre le Gouvernement et le Conseil Municipal, arrive à se créer ainsi, de fait, une situation quasi indépendante.

Si l'on adoptait, au contraire, le système de la ville de Lyon, le budget de la police parisienne serait inscrit au budget du Ministère de l'Intérieur. On présenterait en bloc au Conseil Municipal, comme cela a lieu à Lyon, la part des dépenses qui lui incombent sans avoir besoin de lui fournir des détails sur chaque service. Le budget de la police parisienne aurait l'avantage d'être discuté annuellement par le Parlement dans la loi des finances, tandis qu'à l'heure actuelle le Parlement ne s'occupe des questions touchant la police parisienne que par voie d'interpellation. Enfin, le Préfet du Rhône n'assistant pas aux séances du Conseil Municipal de Lyon ne peut être appelé à donner des explications devant une assemblée dont il ne dépend pas.

Mais il n'est pas prouvé qu'il soit si mauvais de laisser au Conseil Municipal de Paris un droit de regard sur la police parisienne. Tout illusoire que soit l'influence municipale sur la marche de la police parisienne, il est juste de laisser aux représentants de la ville un certain contrôle sur des dépenses dont la plus grande part lui incombe.

Le Conseil Municipal, du reste, se montre extrêmement large toutes les fois qu'on lui propose une augmentation de dépenses ayant, comme contre-partie, une amélioration du service. Cette participation du Conseil Municipal est un stimulant pour le Préfet de police puisqu'elle lui permet de connaître les desiderata de la population sans pourtant que ce fonctionnaire soit soumis à l'Assemblée municipale.

Un régime qui peut donner de bons résultats à Lyon, ville de 500.000 habitants pourrait en donner de mauvais à Paris. Etant donnée l'extrême importance de l'administration des affaires parisiennes, il n'y a pas trop de deux Préfets. « Le Préfet de la Seine dont les fonctions sont si considérables ne pourrait assumer lui-même la charge des pouvoirs dont l'exercice nécessite l'intervention personnelle de celui qui en a la responsabilité. La police à Paris, pour être efficace, demande un chef, et un chef qui soit responsable. Elle perdrait de son autorité et de son prestige si, en fait, elle était exercée par un subordonné. » (1)

L'indépendance du Préfet de Police vis-à-vis du Gouvernement ne sera jamais que relative puisqu'il est nommé par lui. Et cette indépendance relative ne peut donner que de bons résultats. Il serait profondément regrettable, en

(1) Mouneyrat. — Op. cit. p. 190

effet, dans un pays à crises ministérielles fréquentes, de voir le Préfet de Police inféodé à la politique d'un ministère et changeant en même temps que lui. Pour être bien exercée, la police parisienne ne doit pas trop souvent changer de chef et il est nécessaire que celui qui la dirige se sente, en quelque sorte, assuré du lendemain et qu'il ne soit pas perpétuellement ballotté entre les différents partis politiques.

C'est grâce à cette indépendance relative qu'on a pu voir des Préfets de Police rester près de dix années en fonctions, alors que se succédaient au pouvoir un nombre incalculable de ministres.

C. — L'ARTICLE 10 DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE

L'article 10 ne donne pas au Préfet de Police des droits particuliers ; légalement parlant, il a les mêmes droits que les autres Préfets mais, dans la pratique, il n'y a que le Préfet de Police qui en use, de sorte que l'étude de la suppression de cet article se ramène tout naturellement à celle de la Préfecture de Police.

Tous les hommes de l'opposition ont été unanimes à réclamer cette suppression. Sous le Second Empire, notamment, les républicains s'insurgeaient contre les actes d'arbitraire commis en exécution de cet article. Mais il a survécu au Second Empire. Sous la Troisième République, tous les députés de l'opposition se sont levés contre lui. Mais, lorsqu'ils sont devenus ministres, ils se sont mis à le défendre. On pouvait donc croire que le fameux article 10 vivrait encore longtemps. Pourtant, la Chambre, en 1919 en avait décidé la suppression. Cette proposition est venue dernièrement au Sénat qui ne l'a pas adoptée intégralement. Elle

reviendra donc devant la Chambre, pourtant les deux textes votés n'étant pas très différents l'un de l'autre, l'accord des deux Chambres semble bien près de se faire et il est possible que, dans quelques mois, l'article 10 du Code d'Instruction criminelle ait vécu.

Quels sont les arguments donnés contre sa suppression ? Quels sont les arguments pour ? Quelle sera la portée pratique de la réforme ? C'est ce que nous allons avoir à étudier.

La plupart des Préfets de police ont déclaré que l'article 10 leur était nécessaire pour assurer la sécurité de la capitale. Pour pouvoir lutter efficacement contre les criminels si nombreux à Paris, il importe que l'autorité suprême soit munie d'armes efficaces. La police a besoin souvent d'être prompte, elle ne peut s'encombrer toujours de formalités judiciaires. Grâce à l'article 10 le Préfet de police peut ordonner des perquisitions qui sont immédiatement exécutées. Cette prompte exécution est souvent la condition nécessaire du succès. C'est en vertu de l'article 10 que s'effectuent les rafles dans les milieux suspects qui amènent souvent la découverte de criminels.

Grâce à l'article 10, les auxiliaires du Préfet peuvent procéder à des interrogatoires de police sans se soumettre aux formalités qu'exige la loi du 8 décembre 1897.

Il n'en est pas moins vrai que l'article 10 constitue un empiètement du pouvoir administratif sur le pouvoir judiciaire. Il donne au Préfet de police un pouvoir redoutable et sans contrôle. M. Desplas écrivait à ce sujet en 1900 :
« En matière judiciaire, que n'a-t-on pas dit sur les pouvoirs
« que le Préfet de police détenait en vertu de l'article 10 du

« Code d'Instruction criminelle — notamment lors de l'affaire
« Rochette — sur l'application de l'article 91 du même code
« au sujet des flagrants délits etc. Si bien que M. Martin-
« Sarzeaud croyait pouvoir écrire sur la réforme du Code :
« A l'égard de la Préfecture de police, le mal est beaucoup
« plus grand qu'on ne le suppose. On peut affirmer que, par
« suite d'empiètements successifs, le parquet de la Seine se
« trouve placé sous la dépendance du Préfet de police.

« Les procès-verbaux ne parviennent au Procureur de
« la République que par l'intermédiaire de la Préfecture de
« police qui les examine, envoie ceux qu'elle veut bien
« transmettre au parquet et met dans un carton ceux qu'elle
« veut conserver. Si le Procureur de la République demande
« des renseignements ou prescrit une enquête sur une
« affaire, c'est encore la Préfecture de police qui lui en
« communique les résultats. » (1).

Sous le Second Empire, on a cité de nombreux actes d'arbitraire commis en vertu de cet article ; il est juste de dire qu'il ne s'en commet pas d'aussi graves aujourd'hui, mais c'est toujours un péril latent d'autant plus qu'un individu, mis sous mandat de dépôt par ordre du Préfet de police, n'a aucun moyen légal à sa disposition pour exiger d'être jugé. On a pu dire, en parlant de cet article, que la lettre de cachet existait toujours en France puisque le Préfet de police pouvait, sans condamnation, faire incarcérer un individu tout le temps qui lui plaisait. La seule différence entre l'incarcération ancienne par la lettre de cachet et l'incarcération en exécution de l'article 10 est que cette

(1). Massard. Op. cit. p. 88.

dernière doit être étayée par une infraction punie par la loi. Mais cette inculpation n'a pas besoin d'être juste, de sorte qu'il reste toujours possible d'en inventer une.

Ce ne sont pas, toutefois, les pouvoirs formidables donnés au Préfet de police par cet article que les partisans de sa suppression déclarent dangereux. Ce qui les inquiète surtout, c'est de les voir confiés à un agent d'ordre politique. Le Juge d'Instruction, en effet, a des pouvoirs tout aussi redoutables en matière de détention préventive. Nous avons vu dernièrement (affaire Villain) qu'un inculpé n'a aucun moyen de forcer un Juge d'Instruction à le renvoyer devant la juridiction de jugement, même quand l'instruction est achevée. Néanmoins, on considère que les pouvoirs de mise en détention préventive sont plus dangereux entre les mains du Préfet de police, agent d'ordre politique et révocable, qu'entre les mains du Juge d'Instruction, relativement indépendant du Gouvernement. On déclare que, grâce à cet article, le Gouvernement possède un excellent moyen d'inquiéter, non pas seulement des malfaiteurs, mais des ennemis politiques qui n'ont commis aucune infraction.

Un autre reproche que l'on fait à l'article 10 est d'être en contradiction avec la loi du 8 décembre 1897. En effet, celle-ci veut que tout inculpé soit assisté d'un défenseur à tous ses interrogatoires. Mais cette loi n'étant applicable qu'à celui du Juge d'Instruction, quand un individu est arrêté, il est tout d'abord conduit au dépôt de la Préfecture de police. Et là, sans l'assistance d'aucun défenseur, il est soumis à un interrogatoire. Comme il s'agit d'un interrogatoire de police, celui-ci est valable, nonobstant l'absence d'un défenseur. M. Degois écrit à ce sujet : « Depuis la loi

« du 8 décembre 1897, ce texte sert couramment, dans le
« ressort de la Préfecture de police, à tourner cette loi. Un
« crime a été commis. Une instruction a été ouverte. Deux
« mois après, les agents de la Sûreté découvrent, ou croient
« découvrir, le coupable. Ils le conduisent au chef de la
« Sûreté. Le chef de la Sûreté, agissant au nom du Préfet
« de police, procède à des perquisitions, saisit des pièces à
« conviction, interroge le prévenu pendant toute une nuit et
« finit par lui arracher des aveux. Lorsque tout cela est fait,
« il transmet les procès-verbaux et le prévenu au Juge
« d'Instruction. A quoi servent, dès lors, les mesures de
« protection établis par la loi de 1897 ? » (1)

Les inculpés, d'ailleurs, ont pris l'habitude de rétracter devant le Juge d'Instruction les aveux qu'ils ont faits dans ces conditions.

Il faut applaudir à la suppression prochaine de l'article 10 parce qu'il constitue un anachronisme dans notre législation et qu'il ouvre la porte à l'arbitraire, mais il est permis de se demander quelle sera la portée pratique de la réforme. Comme on l'a souvent fait remarquer, il est certain qu'en France la liberté individuelle n'est pas suffisamment protégée contre l'arbitraire. Mais le sera-t-elle davantage après cette suppression ? Nous n'avons pas, en France, de disposition semblable à celle de la loi anglaise sur « *l'Habeas corpus* ». Si nous sommes en présence d'un gouvernement soucieux de la liberté individuelle, il n'y a pas lieu de craindre des détentions abusives. Dans le cas contraire, il serait peut-être téméraire de dire que le Gouvernement

(1). Droit criminel, p. 805.

qui désigne les Juges d'Instruction ne pourra en trouver un parmi les trente qui siègent au tribunal de la Seine, pour procéder sur ses ordres.

Il semble que, malgré la suppression de l'article 10, on pourra continuer à tourner la loi du 8 décembre 1897 ; les commissaires de police, en tant qu'auxiliaires du Procureur de la République, pourront toujours procéder à des interrogatoires. Et, comme il s'agit d'interrogatoires de police, l'assistance du défenseur ne sera pas exigée par la loi. Il est probable que, pour tous les actes auxquels se livraient les inspecteurs de la police, ils les feront désormais comme officiers de la police judiciaire, auxiliaires du Procureur de la République. Et, comme au point de vue hiérarchique, ils dépendent du Préfet de police, celui-ci pourra toujours leur donner des instructions en ce qui concerne la police judiciaire. On voit donc qu'on peut douter de l'efficacité de cette réforme qui, dans l'esprit de ceux qui la préconisent, doit apporter tant d'améliorations à la protection de la liberté individuelle. La Préfecture de police est composée de fins juristes qui savent toujours, au milieu des lois nouvelles qui cherchent à réduire son pouvoir, trouver la fissure lui permettant de continuer ses méthodes presque sans changement. On peut présumer que cette fois, comme tant d'autres, elle « s'adaptera » à la suppression de l'article 10 sans qu'on s'aperçoive beaucoup du changement.

D. — LA CONTROVERSE SUR LA POLICE DES MŒURS

Comme l'article 10 du Code d'Instruction criminelle qui, applicable dans toute la France, n'est en vigueur qu'à Paris, la police des mœurs n'existe pas que dans la capitale.

Mais, alors qu'en province les seules sanctions à l'infraction à un arrêté de la police des mœurs sont les peines de simple police, à Paris, au contraire, la sanction consiste en l'emprisonnement par mesure administrative. Cette sanction faisant l'objet principal de la discussion, la controverse sur la police des mœurs trouve donc naturellement sa place dans l'étude de la préfecture de police.

Nous sommes ici en présence de deux théories absolument opposées : la théorie « abolitionniste » et la théorie « réglementariste ». La Préfecture de police est essentiellement réglementariste, les abolitionnistes, au contraire, voudraient voir supprimer toute surveillance en cette matière ou, du moins, qu'on adopte une réforme radicale dans un sens libéral. Ils donnent, à l'appui de leurs désirs, les arguments suivants : « Le système actuellement pratiqué par la Préfecture de police est illégal et immoral. »

En ce qui concerne la question de la légalité, il y a lieu de faire une distinction entre les dispositions prohibitives contenues dans l'arrêté, d'une part, et la sanction d'autre part.

L'arrêté constituant la police des mœurs est pris en exécution des arrêtés des Consuls du 12 Messidor An VII, et de la loi du 24 juillet 1867. Ces dispositions légales, très générales, permettent la réglementation en presque toutes matières.

Ce qui est illégal, c'est la sanction attachée à l'inobservation de ces dispositions. Un arrêté de police n'a pas le droit d'établir une pénalité, son inobservation tombe simplement sous le coup de l'article 471-15 du Code pénal. En exécution de cet article, le contrevenant est poursuivi

devant le tribunal de simple police et puni d'une amende de un à cinq francs à laquelle peut être ajouté, en cas de récidive, l'emprisonnement de trois jours au plus. Telle est la sanction ordinaire à l'inobservation d'un arrêté qui est appliquée dans toutes les villes de France en matière de police des mœurs. Au contraire, à Paris, la sanction est un emprisonnement administratif. Cet emprisonnement est absolument illégal puisqu'aucun texte ne l'autorise. Il viole donc les prescriptions fondamentales de notre Droit qui interdisent toute arrestation en dehors des cas formellement prévus par la loi. L'article 609 du Code d'instruction criminelle est formel sur ce point, puisqu'il interdit de conserver en prison un individu qui ne fait pas l'objet d'un mandat de dépôt. Le Préfet de police ne peut arguer de l'article 10 du Code d'instruction criminelle puisqu'il agit en dehors d'une inculpation. Il ne peut pas non plus déclarer qu'il applique les anciennes ordonnances du Lieutenant général de police puisque, sans avoir été nommément abrogées, elles l'ont été incontestablement par la Déclaration des Droits de l'Homme et le Code d'instruction Criminelle qui limite restrictivement les causes d'arrestation et de détention.

De même, et pour les mêmes raisons, est illégale la disposition qui permet de retenir contre son gré à l'hôpital une prostituée reconnue malade.

En prenant de telles dispositions, le Préfet de police se rend coupable du crime de détention arbitraire et, comme tel, pourrait être poursuivi. Selon le docteur Locard : « Les

filles inscrites appartiennent, non plus à la Justice, mais à l'arbitraire administratif » (1).

La doctrine proteste, avec raison, contre de pareilles habitudes, les écrits sont innombrables à ce sujet, citons, entre tant d'autres, l'opinion de M. Maye : « Il y a là un régime sur lequel tout a été dit et contre lequel les propositions de réforme les mieux étudiées ont été formulées, mais ici encore les errements anciens sont difficiles à déraciner, si injustifiables qu'ils soient.

« Il convient pourtant de demander des modifications qui, sans que l'on puisse espérer détruire la plaie sociale de la prostitution, ne permettront plus de voir appliquer dans nos sociétés modernes des punitions analogues à celles de l'esclavage antique à des personnes mises hors la loi sans aucune justification juridique » (2).

Toutefois, si le système est incontestablement contraire à la lettre de la loi, il a toujours été toléré depuis plus d'un siècle. On a proposé bien des fois de le rendre légal en régularisant, par une loi, la pratique actuelle. Mais les abolitionnistes s'y sont toujours opposés car c'eût été, d'après eux, légaliser l'arbitraire.

C'est qu'en effet, les pratiques actuelles ne sont pas seulement contraires à la lettre du Code d'instruction criminelle, elles sont surtout contraires à l'essence même du Droit qui veut que la personne humaine soit respectée. Elles aboutissent, en outre, à des conséquences d'une incontestable immoralité.

Il n'est pas permis, d'abord, de laisser quelqu'un sans

(1) Op. cit. p. 205.

(2) Op. cit. p. 92.

recours contre l'arbitraire du pouvoir, la loi doit protéger tout le monde.

De plus, en raison du système actuel, la Police a tendance à favoriser la maison de tolérance où la surveillance est, naturellement, plus facile. L'autorisation administrative d'ouvrir un pareil établissement constitue, pour ainsi dire, un brevet à la prostitution, on peut en dire autant de la « mise en carte ». D'autre part, ce système a l'inconvénient d'être contraire à l'égalité de tous devant la loi puisque les sévères prescriptions édictées n'atteignent jamais que la prostituée pauvre, laissant à l'abri la prostituée riche. Il est encore immoral parce que des femmes qui ne se seraient peut-être livrées que passagèrement à la prostitution, une fois qu'elles sont inscrites sur le registre des mœurs, se trouvent dans l'impossibilité de gagner leur vie honnêtement.

En outre, il est inutile, car il ne peut être assez strict pour protéger efficacement la santé publique et le nombre de femmes « en cartes » est toujours trois ou quatre fois moindre que celui des insoumises.

Enfin, les agents de la police des mœurs ont une mauvaise réputation et se voient adresser bon nombre de reproches au point de vue de leur conduite dans l'exercice de leurs fonctions.

Et, à l'appui de leur thèse, les abolitionnistes citent l'exemple de femmes honnêtes arrêtées par la police des mœurs, de condamnations prononcées par le tribunal du « Quai de l'Horloge » dans un esprit systématique et sans souci de la vérité. On prétend que ce tribunal croit toujours sur parole les inspecteurs de la police

Ce régime a provoqué au Parlement de sensationnelles interpellations, d'abord en 1880 et ensuite en 1905. Une commission extra-parlementaire fut constituée au Ministère de l'Intérieur et, après de longues délibérations, s'est ralliée à la thèse abolitionniste.

Elle a préparé un projet de loi qui a été transmis au Ministre de l'Intérieur d'alors, M. Clémenceau.

Des propositions dues à l'initiative parlementaire ont également été déposées. Tous ces projets, avec des différences de détails, partent de ce principe : accorder à la prostituée le droit commun.

Les dispositions essentielles sont, en substance, les suivantes :

Interdiction à l'autorité administrative de prononcer, par voie d'arrêté, une réglementation ou des interdictions spéciales contre des personnes, pour le seul fait qu'elles se livrent à la prostitution.

Interdiction aux prostituées de se tenir sur la voie publique par groupes de plus de deux ou de se livrer à des gestes provocants. En cas de contravention, procès-verbal leur sera dressé, mais elles ne pourront être arrêtées préventivement. Elles seront poursuivies devant les tribunaux qui leur appliqueront des peines de simple police. Si néanmoins, après un procès-verbal dressé, les prostituées continuent à se livrer aux faits interdits, elles pourront être conduites au poste de police et y être incarcérées pour une durée qui ne pourra excéder six heures.

Interdiction de tenir des maisons de tolérance, sous des peines sévères.

Protection des mineurs des deux sexes.

A la suite de cette campagne, les abolitionnistes ont remporté un succès pour la ville de Lyon où, depuis 1906, la détention par mesure disciplinaire n'est plus appliquée. Mais cette réforme s'est faite uniquement par voie administrative ; le Parlement n'est nullement pressé de discuter une loi sur cette matière et, dans le ressort de Paris, la police des mœurs est toujours debout. Le tribunal du « Quai de l'Horloge » fonctionne toujours.

On comprend, en effet, le peu de hâte du Parlement de traiter une question aussi épineuse. Abolir toute réglementation risquerait d'être gros de conséquences. Edicter une réglementation par voie législative pourrait compromettre le Parlement. Aujourd'hui, en effet, si des difficultés viennent à se produire en cette matière, si une arrestation a lieu par erreur, les parlementaires ont beau jeu pour dire qu'ils n'y sont pour rien puisque toutes les dispositions prises le sont par le Pouvoir exécutif.

D'autre part, les divers Prétets de Police qui se sont succédés au Quai des Orfèvres ont toujours opposé le *non possumus* à l'adoption du droit commun en cette matière. Les uns et les autres ont déclaré que, démunis de cette arme, ils ne pourraient plus assurer la sécurité de la capitale dont ils ont la responsabilité.

Les abolitionnistes réclament le droit commun, mais qu'est-ce, au juste, que le droit commun ? De plus en plus, on admet des réglementations spéciales dans chaque métier. Le droit du médecin n'est pas le même que le droit de l'avocat ; le décret du 15 octobre 1810 soumet les établissements insalubres ou incommodes à une réglementation sévère. La

prostitution étant, de tous les métiers, le plus dangereux, il serait singulier de le voir échapper à toute réglementation.

A côté des droits, assurément très respectables, de la prostituée, il y a aussi ceux de la santé publique ; or, les statistiques démontrent que les maladies vénériennes croissent en proportion inverse du degré de la réglementation.

Il s'agit ici d'une restriction de l'intérêt particulier en faveur de l'intérêt général. Le seul moyen pratique pour éviter la diffusion des maladies vénériennes consiste dans la visite médicale des prostituées par des médecins désignés par la police. Mais comme elles ne s'y prêtent que de fort mauvaise grâce, il faut bien que l'administration ait en mains des armes pour les forcer à s'y rendre. Il faut aussi permettre à la police d'hospitaliser, même contre leur gré, les prostituées reconnues malades. Sans une pareille disposition, on risquerait de voir les maladies vénériennes se propager au détriment de l'intérêt général de la race.

Les peines de simple police ne pourraient produire sur les prostituées aucun effet. Ne permettant pas la détention préventive, elles ne peuvent recevoir une application pratique contre des femmes qui sont, pour la plupart du temps, insolvables et sans domicile fixe.

Dans une ville de petite ou de moyenne importance, la police a encore une certaine facilité pour prévenir le racolage, mais dans une ville aussi grande que Paris, les prostituées auraient vite fait de bafouer toute réglementation, si elles n'étaient retenues par la crainte de l'emprisonnement immédiat, seule arme pratiquement efficace. Il ne faut pas oublier qu'on évalue pour Paris l'armée de la

—

prostitution à environ 50.000 femmes. Quel danger risqueraient de courir la santé et l'ordre publics en général si la société n'avait à sa disposition de sévères moyens de répression ?

Du reste, en province, malgré la moins grande importance des villes, le système légalement appliqué ne donne que de fort médiocres résultats. On reproche à la pratique actuelle de la Préfecture de police de créer une inégalité en faveur de la police. Il n'est pas dit que le droit commun ne créerait pas une illégalité en faveur de la prostituée ainsi que le faisait remarquer en 1917, M. Adler, chef de la Sûreté de Lyon, dans le rapport suivant : « Si les contraventions entraînaient les condamnations de prison ou d'amende qu'elles doivent normalement comporter, les femmes inscrites sur les contrôles de la prostitution seraient constamment en état de détention, soit pour purger leur peine, soit pour l'exécution de leur contrainte par corps, elles ne sortiraient de la prison que pour y rentrer. Aussi, dès la mise en vigueur du nouveau régime à Lyon, les professionnelles, admirablement conseillées par des avocats spéciaux, ont réussi à fausser complètement les rouages de la simple police et à se soustraire très facilement et sans frais aux effets des poursuites intentées contre elles.

« A l'heure actuelle, il n'est plus possible à la répression d'aboutir à une condamnation contre une fille soumise grâce aux expédients que nous allons indiquer :

« Un procès-verbal ayant été dressé pour infraction à la police des mœurs, la fille qui en a été l'objet est traduite devant le juge de simple police, mais comme elle a soin de

« ne pas se présenter à l'audience, elle est condamnée par
« défaut. Ce jugement n'étant définitif qu'autant qu'il a été
« signifié à la personne elle-même, (article 187 du Code
« d'instruction criminelle) la condamnée a bien soin de
« donner à son logeur la consigne d'éconduire l'huissier
« lorsqu'il se présentera pour la signification. Ce dernier,
« qui n'a d'ailleurs pas intérêt à insister car il se ménage
« ainsi des exploits ultérieurs, remet la signification, sous pli
« fermé, soit au concierge, soit à un voisin, soit à la Mairie
« ou au Parquet. La signification ainsi faite donne à la
« condamnée le droit de faire opposition ou appel de ce
« jugement pendant un an, c'est-à-dire jusqu'au moment où
« la prescription est acquise. Il en résulte qu'il y a confusion
« entre la péremption de l'action publique, et le terme des
« moyens de recours impartis aux condamnées qui, pendant
« un an, peuvent tenir en échec les agents de répression,
« c'est-à-dire jusqu'au moment où la prescription est
« acquise. . . . On arrive donc à cette étrange conclusion
« que, si les contrevenants exercent une profession hono-
« rable ou reçoivent un salaire fixe (commerçants, employés,
« ouvriers) sont soumis à toutes les rigueurs de la
« loi, exposés, en cas de récidive de contraventions à la
« prison, et en cas de non paiement de l'amende à la saisie
« mobilière où à la saisie-arrêt, les filles soumises n'ont pas
« à se soucier des lois qui ne sauraient les atteindre. Elles
« peuvent impunément, ou en encourant au maximum une
« contrainte par corps de cinq jours par an, se jouer de tous
« les règlements et fausser leur application .

« Il résulte donc de ces considérations que, dans l'état
« actuel de notre législation, en enlevant à la police le droit

« de détention des prostituées par mesure administrative, on
« a, du même coup, détruit toute répression efficace et créé,
« au profit des filles publiques, une situation favorisée, leur
« assurant presque l'impunité » (1).

Il y a lieu d'ajouter que si la prostitution n'est pas une infraction à la loi pénale et qu'on ne peut demander de la voir qualifiée comme telle, elle n'en constitue pas moins un état anormal et qui justifie, à ce titre, une réglementation particulière. Il faut, en outre, remarquer dans cet ordre d'idées qu'au moins une délinquante sur deux appartient à cette catégorie. Personne ne songe à protester sérieusement contre les restrictions à la liberté que la loi établit contre les mendiants et les vagabonds. La prostitution sur la voie publique est-elle autre chose qu'un vagabondage d'un genre spécial? Les prostituées, comme les vagabonds, n'ont « ni
« moyens de subsistance, et n'exercent, habituellement, ni
« métier, ni profession » (2). La seule qualification du Code pénal qui leur manque pour parfaire le délit de vagabondage est qu'on ne peut pas toujours prouver contre elle l'absence de domicile certain, et encore cela se produit-il assez souvent.

Il est évidemment regrettable que la police des mœurs commette parfois des erreurs et, lorsqu'elles sont dues à des négligences, elles doivent être réprimées avec énergie. Mais est-ce une raison suffisante pour la supprimer radicalement? La police des mœurs, ont fait remarquer, en substance, différents Préfets de Police, assure un service des plus pénibles, risque constamment d'être prise à partie par le

(1). Locard, *op. cit.*, p. 207.

(2). Code pénal, art. 370.

Parlement et l'opinion publique. Nous serions donc les premiers à la voir, avec satisfaction, supprimée, si nous n'étions persuadés que sans elle, il serait impossible d'assurer la sécurité à Paris (1).

Qu'arriverait-il, du reste, si le Parlement, se ralliant à la thèse abolitionniste, interdisait toute réglementation en cette matière? La situation serait-elle beaucoup changée? Il est probable que, dans l'arsenal de nos lois, la Préfecture de police trouverait toujours un moyen de maintenir sous une autre forme l'état de choses existant aujourd'hui. On pourrait d'abord faire jouer l'article 10 du Code d'Instruction criminelle. Mais, à supposer même que cet article fut supprimé, la Préfecture de police ne serait pas, pour cela, désarmée. Nous avons vu l'analogie qui existe entre prostitution et vagabondage. On procéderait à l'arrestation sous cette dernière inculpation. Comme il s'agit d'un flagrant délit il n'y aurait pas besoin de faire intervenir les tribunaux. La prostituée serait envoyée au dépôt. Si, ce qui arriverait la plupart du temps, la justification de l'inculpation de vagabondage n'était pas jugée suffisante, elle serait relâchée, mais il s'écoulerait quelques jours pendant lesquels elle demeurerait en prison et comme les peines prononcées aujourd'hui par le tribunal du Quai de l'Horloge sont courtes, la situation demeurerait inchangée.

Il n'en reste pas moins vrai que le système actuel a le tort d'être illégal mais, comme l'a fait remarquer M. Massard, la faute en incombe plutôt au Parlement qui n'a pas encore légiféré à ce sujet. (2) Souvent, du reste, pen-

(1). Gigot: ancien Préfet de Police, B. P., 1908, p. 1.034.

(2). Massardt. op. cit. p. 29.

dant la guerre, on a dû, pour le bien public, être amené à commettre des illégalités autrement graves que celles qui consistent en des emprisonnements de courte durée.

Si les méthodes de la Préfectures de police sont contraires à la lettre de la loi, on peut dire que le législateur les tolère et qu'il s'en fait, par là-même, le complice. Néanmoins, abolitionnistes et réglementaristes sont d'accord pour souhaiter de voir intervenir une loi, dans un sens ou dans un autre.

Les réglementaristes proposent donc, eux aussi, des lois à ce sujet. Tous, d'abord, sont d'accord pour demander que la loi autorise l'internement obligatoire, jusqu'à leur guérison, des prostituées reconnues malades. En ce qui concerne la répression de la prostitution, ils ont proposé divers systèmes.

L'un deux, le plus simple, consisterait à reproduire, purement et simplement, dans une loi, les ordonnances qu'à prises le Préfet de police et qu'il applique à l'heure actuelle. Mais souvent, les réglementaristes désireraient eux-mêmes voir la prostituée remise, en quelque sorte, dans le droit commun en lui donnant la protection des tribunaux. Le Docteur Locard propose de créer le délit de racolage ; sous cette inculpation, il y aurait poursuite devant le tribunal correctionnel, ce qui permettrait la mise en détention préventive, et les peines actuellement appliquées par l'administration le seraient par le tribunal.

D'autres proposent que la « mise en carte » ne puisse être prononcée que par les tribunaux. A tout moment, la femme en carte qui justifierait d'une conduite devenue bonne pourrait demander au tribunal sa radiation. En ce qui

concerne les femmes en carte on pourrait, soit donner compétence à un tribunal administratif pour prononcer contre elles des pénalités si elles contrevenaient aux règlements, soit les poursuivre devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de simple police qui leur appliquerait les mêmes pénalités en laissant, bien entendu, à la police, un droit de détention préventive jusqu'à la comparution devant les juges. Pour parfaire ce système, la loi pourrait imposer une limite de rigueur, (24 ou 48 heures, par exemple), au-delà de laquelle la mise en liberté serait de droit si la comparution devant le tribunal n'avait pas eu lieu.

Ces divers systèmes présenteraient l'avantage de permettre une surveillance sérieuse des prostituées, tout en leur donnant la garantie des tribunaux. On ne pourrait plus dire, comme aujourd'hui, qu'il y a une catégorie de personnes hors la loi.

Il ne faut pas, toutefois, semble-t-il, se faire beaucoup d'illusions à ce sujet. Si jamais la question était portée à la tribune du Parlement, règlementaristes et abolitionnistes entameraient une lutte sans merci. Le Parlement, dans la crainte de cette lutte, ajournera longtemps encore toute discussion à ce sujet. Il est probable que le système illégal d'aujourd'hui durera encore longtemps parce qu'il est une cote mal taillée et que le tribunal du Quai de l'Horloge, vingt fois condamné, est encore loin de fermer ses portes.

E — AUTRES RÉFORMES LA DÉPARTEMENTALISATION

Les services de la police, dans le ressort de la Préfecture de police comme ailleurs, sont constitués sur une base municipale. Le Préfet de police est le maître de la police

dans les communes suburbaines aussi bien qu'à Paris, mais il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit plutôt de deux polices ayant le même chef que d'une seule police. Il y a, ainsi, deux budgets différents : l'un pour la police urbaine, inscrit au budget de la Ville de Paris, l'autre pour la police suburbaine, inscrite au budget général de l'Etat.

Cette dualité entraîne des conséquences singulières. La police de Paris est nombreuse et la surveillance y est somme toute, assez sérieuse. Au contraire, dans la banlieue, les effectifs sont beaucoup plus restreints et la surveillance plus relâchée. Un seul chiffre suffira à marquer cette différence. A Paris, pour une population d'un peu moins de 3.000.000 d'habitants, l'effectif des gardiens de la paix est de 8.500. En ce qui concerne les communes suburbaines, pour une population de 1.500.000 habitants et une superficie plus grande que celle de la capitale il n'y a que 1.425 sergents de ville. On voit donc combien la proportion est différente, d'autant plus qu'à Paris la garde républicaine prête son concours à la police.

Dans ces conditions, le nombre de crimes est proportionnellement plus grand en banlieue et les repris de justice quittent Paris pour aller y habiter.

Un arrêté préfectoral du 12 mars 1921 décide qu'en cas de besoin les effectifs de la police parisienne pourront prêter leur concours hors Paris, mais il est bien évident que ce ne pourra être que d'une façon tout à fait exceptionnelle, faute de quoi la Ville de Paris serait en droit de protester et avec raison : supportant les charges d'une police nombreuse, elle ne pourrait admettre que celle-ci fût employée hors de ses murs. L'agglomération parisienne formant un tout unique,

on peut se demander s'il ne serait pas désirable de voir constituer la police sur une base départementale. Ce ne serait plus au budget de la ville, mais à celui du département de la Seine que seraient inscrites les dépenses de la Préfecture de police, elles seraient inscrites au budget général. Il y aurait toutefois lieu d'y faire participer, d'une façon spéciale, la ville de Paris, étant donné qu'elle aura toujours besoin d'une police proportionnellement plus nombreuse.

Ce système aurait l'avantage de répartir les charges sur une base plus juste ; il permettrait d'augmenter les effectifs de la police suburbaine si insuffisants à l'heure actuelle. En outre, les brigades dites de réserve pourraient prêter leur concours aussi bien en banlieue qu'à Paris, puisque la police serait départementale. Bien entendu, si l'on admettait pareil principe, il faudrait donner au département des ressources correspondantes aux dépenses qui lui seraient imposées.

EXTENSION TERRITORIALE DE LA COMPÉTENCE DU PRÉFET DE POLICE

Mais à l'heure actuelle, l'agglomération parisienne déborde beaucoup les limites du département de la Seine. Il se trouve en Seine-et-Oise beaucoup de villes dont la population est nombreuse et qui n'ont pour leur surveillance qu'une faible police municipale et la gendarmerie. Dans ces communes, l'insécurité est plus grande encore que dans celles du département de la Seine. Le Conseil Général de Seine-et-Oise, dans une délibération de 1920, a adopté le principe d'une police d'Etat. Cette police d'Etat serait

exercée par le Préfet de Seine-et-Oise, mais on peut se demander si une police dont les instructions partiraient de Versailles serait très indiquée pour des communes situées diamétralement à l'opposé, telles que le Raincy ou Villiers-sur-Marne. Il semble que le Préfet de police, disposant de moyens de communications plus faciles, serait plus indiqué. D'autre part, n'est-il pas normal que celui qui a la responsabilité d'assumer la charge de la sécurité de la région parisienne l'ait dans cette région tout entière, sans tenir compte de limites purement administratives ? Aujourd'hui, beaucoup d'indésirables se sentant recherchés par les agents de la police judiciaire passent en Seine-et-Oise, la police judiciaire doit alors se mettre en rapport avec la brigade mobile.

Ceci constitue une perte de temps et une complication regrettables. Enfin, la Préfecture de police dispose de moyens d'action puissants que n'aura jamais une police d'Etat dirigée par le Préfet de Seine-et-Oise. Il y aurait à craindre, du reste, des cloisons étanches entre la Préfecture de police et celle de Seine-et-Oise.

On pourrait étendre le régime existant actuellement pour Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, à bon nombre de communes de Seine-et-Oise, en prenant pour délimitation la ligne du chemin de fer de la Grande Ceinture.

Les Commissaires-divisionnaires, Chefs de districts, verraient leurs pouvoirs étendus, il n'y aurait plus qu'une seule police pour toute la région. Les Maires des communes de Seine-et-Oise englobées dans le rayon de la Préfecture de police conserveraient les mêmes pouvoirs que ceux du département de la Seine. Le « Directeur de la police muni-

ci-pale » à la Préfecture de police commanderait à l'ensemble des gardiens de la paix, qu'ils fussent à Paris, dans la Seine ou dans la partie de Seine-et-Oise rattachée ; de même la direction de la police judiciaire serait compétente pour rechercher toutes les infractions commises sur le territoire de l'agglomération.

Les communes rattachées contribueraient à l'entretien de la police proportionnellement à leur population.

On demande aussi que l'Etat participe à l'entretien de la police parisienne sur une base plus large ; on admet, en principe, que les frais soient partagés par moitié entre l'Etat et la Ville. Mais il y a un certain nombre de dépenses qui incombent en totalité à la ville, notamment le traitement des Commissaires de police de quartier et celui des employés de bureau de la Préfecture de police. Le partage égal des dépenses semblerait naturel ici encore.

On voudrait aussi faire passer un certain nombre d'inspecteurs du service des renseignements de la police et des jeux à la direction de la police judiciaire. Ce transfert aurait l'avantage de donner plus d'agents pour la recherche des délits de droit commun et pour la surveillance de la prostitution.

Enfin, dans un but d'économie, le Conseil Municipal a réclamé la suppression d'un certain nombre de commissariats dans les quartiers les moins peuplés.

Il serait injuste de terminer cette étude sur la Préfecture de police sans rappeler le dévouement traditionnel des gardiens de la paix et des inspecteurs de la police judiciaire. En ce qui concerne ces derniers, quatre sont, au cours de l'année 1921, morts en service commandé alors

qu'ils s'attaquaient à de dangereux criminels, trente ont été blessés. (1)

Quant au rôle du Préfet de police, nous pouvons conclure avec M. Vivien : « En butte aux préventions
« haineuses d'une population aveugle et ignorante pour qui
« la police est un ennemi et non un protecteur, le Préfet
« de police n'obtient jamais que des succès négatifs, oublié
« si le calme règne, attaqué, compromis, si quelque désordre
« éclate. Son triomphe est dans la sécurité publique, bien
« précieux que la foule est heureuse d'obtenir mais qu'elle
« juge d'autant plus simple et naturel qu'elle en jouit davan-
« tage. Cependant, si l'honneur est le prix du péril et
« grandit avec lui, si la dignité d'une fonction doit se
« mesurer sur les services qu'elle est appelée à rendre, le
« Préfet de police est le premier magistrat de la
« capitale. » (2)

IV. — La direction de la Sûreté Générale

A. — LA POLICE SPÉCIALE

La police spéciale a, de tous temps, fait l'objet des critiques les plus vives et les plus âpres mais, chaque fois que ses détracteurs ont pris le pouvoir ils l'ont conservée, et en sont devenus les défenseurs.

La police est faite pour protéger la société et ne doit être redoutable qu'aux criminels, elle ne doit pas servir d'armes aux mains d'un parti politique pour inquiéter les honnêtes gens. Ses adversaires affirment qu'elle s'intéresse

(1) Massard, op. cit. p. 33.

(2) Vivien : Etudes administratives, p. 318.

beaucoup plus, cependant, à ceux-ci qu'aux malfaiteurs. Le Docteur Locard s'exprime en ces termes : « Des bandits
« assassinent, ils se disent anarchistes. Cette commode
« qualification les sort du droit commun et les met dans la
« juridiction des commissaires spéciaux. Mais la police
« spéciale, excellente pour cuisiner les élections, ignore
« tout des recherches criminelles. » (1)

Chargée de la police des chemins de fer, elle ne réussit guère à empêcher les vols nombreux qui s'y commettent chaque jour. Son rendement est certainement assez mince en ce qui concerne la recherche des infractions de droit commun. Il semble donc que sa grande occupation soit de faire de la politique.

On comprend qu'il puisse être utile à un gouvernement de faire surveiller ses adversaires, mais il est regrettable de voir le contribuable payer les frais d'une police s'occupant presque exclusivement de politique, alors qu'il reste chaque année tant de crimes impunis. On fait, en outre, remarquer la déconsidération qui s'attache à la police du fait de son ingérence dans cette matière. C'est à cause de ces agissements, dit-on, que la police, qui devrait être respectée et estimée de tous, puisqu'elle est l'instrument de conservation sociale, est tenue en si médiocre estime par la plupart des citoyens.

Le Docteur Locard conclut ainsi ses appréciations sur la police spéciale : « Reste le tréfonds secret de la police
« spéciale ; le service des renseignements particuliers. Oui,
« de telles manœuvres sont nécessaires, je le veux bien,

(1) Locard p. 57.

« puisque tous les régimes s'y sont cru tenus. Qu'on organise
« dans les préfectures et au Ministère de l'Intérieur des
« agences pour la défense du parti au pouvoir, j'y souscris
« puisqu'il paraît que c'est indispensable. Mais qu'on ne
« mêle pas cette cuisine aux services policiers. La police
« est faite pour assurer l'ordre et réprimer le crime, elle
« n'est pas chargée de moucharder les honnêtes gens. » (1).

Doit-on, dès lors, supprimer la police spéciale ?

Beaucoup le réclament, mais pareille suppression se heurte à de grosses difficultés. Tout d'abord, le Ministre de l'Intérieur, à quelque parti qu'il appartienne, s'y refuse formellement; il est vrai que cette objection a peu de portée, le Parlement restant toujours libre de refuser les crédits.

D'autre part, si d'un trait de plume on supprimait la police spéciale, que ferait-on de ses fonctionnaires ? On ne peut pas, du jour au lendemain, les jeter sur le pavé d'autant, qu'en plus, leur traitement est soumis à la retenue pour retraite. Il faudrait donc les faire rentrer dans le cadre des autres polices.

Enfin, et surtout, il est certaines fonctions de la police spéciale dont personne ne peut contester l'utilité. Nous pensons que, par exemple, la surveillance des chemins de fer ne peut être laissée à la police municipale, même étatisée, qu'elle doit nécessairement être confiée à un corps centralisé, unique pour tout le réseau.

D'autre part, un gouvernement a besoin d'être renseigné sur l'état d'esprit des populations. Il a également besoin de savoir si telle région va manquer de farine, si, dans telle

(2) Op. cit. p. 219.

autre, une grève est à craindre, etc... Pour avoir ces renseignements, force est bien au Gouvernement de disposer d'un certain nombre d'agents, de sorte qu'on ne peut guère se passer de la police spéciale.

Il n'est pas prouvé, du reste, que le seul fait de supprimer la police spéciale entraînerait la disparition de la police politique. Si un Gouvernement veut mêler la police à la politique, il pourra toujours le faire, même sans avoir une « police spéciale ». D'autre part, ainsi que le faisait remarquer un magistrat en 1908 à la Société générale des prisons, le Code pénal ne commence pas à l'article 295. La loi punit les complots et attentats contre la forme du gouvernement de sorte qu'un Ministre aura toujours beau jeu pour répondre qu'en faisant surveiller ses adversaires politiques, il ne fait que s'appuyer sur le Code pénal.

Il n'en reste pas moins vrai qu'on ne saurait trop blâmer un Gouvernement qui fait servir la police dont le seul devoir est de prévenir et de réprimer les crimes, à des besognes politiques qui la déconsidèrent. Mais, dans la pratique, on ne pourra jamais empêcher un Gouvernement de faire de la politique avec la police spéciale ou avec toute autre. Il s'agirait là d'une réforme non des institutions, mais des hommes.

B. — POLICE MOBILE

La police mobile a eu, au début, de sérieux adversaires; elle fut l'objet à sa création, d'une discussion fort vive qui s'éleva à la Chambre (séance du 28 octobre 1907) lorsque furent demandés les crédits nécessaires à son fonctionnement.

M. Veber, notamment, s'est déclaré adversaire de la police mobile, assurant qu'elle était créée dans un but politique ; dans l'ensemble, tous les partis avancés du Parlement lui étaient hostiles.

On reprenait contre la police mobile, corps hiérarchisé, les arguments déjà donnés contre la police hiérarchisée du Second Empire. Cette police puissante n'avait pas tant servi pour effrayer les malfaiteurs que pour dépister les ennemis du régime et établir, sur l'ensemble de la France, un vaste réseau d'inquisition policière, une sorte d'*okrana*. On prévoyait qu'il en serait de même, à brève échéance, de la police mobile.

On faisait, en outre, remarquer combien il est singulier et contraire à toute notre organisation de créer des fonctionnaires de police en partie indépendants du Préfet, qui est, par excellence, le maître de la police dans son département. Et la situation du Commissaire divisionnaire, chef d'une brigade mobile, ayant autorité sur plusieurs départements, ne deviendrait-elle pas la source de conflits avec les Préfets ? On rappelait l'exemple des Commissaires généraux de police du Premier Empire qui, ayant sous leur juridiction plusieurs départements, se considéraient comme les supérieurs des Préfets. Et un Député concluait en disant : « Si le « Gouvernement n'avait eu en vue que la recherche des « malfaiteurs, il suffisait de doubler le nombre d'agents de « la police judiciaire dans chaque catégorie existante, sans « créer, de toutes pièces, un corps de police nouveau »

Néanmoins, la Chambre ne se laissa pas impressionner par ces considérations et, à une très forte majorité, vota les crédits.

C'est que la création d'une police mobile répondait réellement à un besoin de l'heure. Sans doute, il serait téméraire d'affirmer que, malgré les déclarations officielles, la police mobile ne s'occupera jamais de politique. Un Gouvernement pourra toujours être tenté, un jour ou l'autre, de la faire dévier de son véritable objet. Mais l'abus ne condamne pas l'usage. Toutes les polices peuvent, aux mains d'un Gouvernement tyrannique, servir à des buts politiques et pourtant, personne n'oserait prétendre supprimer toute police. L'augmentation du nombre des officiers de la police judiciaire aurait coûté davantage et n'eût pas atteint le même but.

Mettre deux Commissaires de police municipale dans une ville qui, jusqu'alors, n'en aurait eu qu'un n'eut servi de rien. Ce qu'on voulait, c'était une police capable de suivre le malfaiteur partout où il irait, pouvant identifier rapidement tout criminel, grâce à un système de fiches et d'archives. Qu'elles dépendent du Préfet ou du Maire, les polices locales sont séparées par des cloisons à peu près étanches ; d'où la nécessité d'une police centralisée.

M. Drioux s'exprimait ainsi : « Ainsi que le faisait « remarquer M. Rivière, c'est seulement en inquiétant « constamment les professionnels du vagabondage, notam- « ment les camps-volants, qu'on pourra les dégoûter de « mener ce genre d'existence, et peut-être en débarrasser « nos campagnes. Les brigades mobiles, appuyées par les « forces de la gendarmerie pourront, à cet égard, nous « rendre de grands services. (1) »

(1). B. P. 1908 p. 560.

M. Garçon était, lui, partisan de la création d'une nouvelle police mais craignait aussi l'intrusion de la politique dans ce corps. Le mal, à son avis, résidait dans ce fait que la police mobile était rattachée au ministère de l'Intérieur. L'éminent professeur, reprenant un projet qu'il avait élaboré aux environs de l'année 1900 aurait désiré voir cette nouvelle police relever du ministère de la Justice (1).

Les partisans de l'organisation créée alors répondaient que les circonscriptions des brigades mobiles avaient été faites en tenant compte de la facilité des communications et que c'était un système préférable à celui des circonscriptions des Cours d'appel créées depuis cent vingt-cinq ans. Il était, en outre, impossible de doter chacun des 375 tribunaux d'un commissaire de police. Du reste, ajoutaient-ils, faire changer de maître à une branche de notre police n'est pas une garantie qu'elle ne s'occupera pas de politique. Les membres du Parquet sont révocables au même titre que les Préfets.

Mais si, comme nous l'avons exposé plus haut, on réduisait le nombre des tribunaux à un par département, il deviendrait dès lors facile d'attacher à chacun un commissaire de police comme le désirait M. Garçon. Quant à faire dépendre cette nouvelle police du ministère de la Justice, on se heurte à une difficulté car la police rentre dans les attributions du ministère de l'Intérieur. Mais en donnant voix délibérative au Ministre de la Justice dans la nomination et l'avancement des agents de la police, (2) on

(1). B. P. p, 53.

(2). C. f. Statut des fonctionnaires.

arriverait peut-être à concilier les deux différentes thèses.

Il est juste de reconnaître que les appréhensions dont la Chambre s'était faite l'écho n'ont pas été justifiées. M. Clémenceau, ministre de l'Intérieur, et M. Hennion, directeur de la Sûreté générale, avaient pris l'engagement, devant le Parlement, d'éloigner systématiquement la nouvelle police de tout ce qui se rattachait à la politique. Cette promesse a été tenue. Dans l'ensemble, tout le monde se déclare satisfait de la nouvelle organisation et ce qui le prouve c'est que le nombre de brigades est passé de 12 à 17 et que les effectifs ont toujours été en augmentant.

M. Perrier donne sur les services des brigades mobiles les renseignements suivants : « Depuis leur origine jusqu'à « la fin du mois de juin 1918, le nombre des arrestations « opérées par elles a été de 7.955 pour crimes et de 48.078 « pour délits.

« Pendant la durée de la guerre, dans la seule période « comprise entre le 1^{er} août 1914 et le 1^{er} avril 1919, elles « ont opéré 268 arrestations pour espionnage et intelli- « gences avec l'ennemi et 17 arrestations pour commerce avec l'ennemi (1) ».

Il semble que ce soit là la police de l'avenir et qu'en augmentant encore le nombre de ses agents on arrivera à concilier les projets du Docteur Locard avec ceux qui veulent laisser aux polices locales une certaine compétence dans la recherche des infractions.

(1). Op. cit. p, 214.

CHAPITRE QUATRIÈME

Questions diverses se rattachant à l'étude de la Police

A. — LA QUESTION DES INDICATEURS

On répète communément qu'une des raisons de l'impopularité et de la mésestime dans lesquelles on tient d'ordinaire en France la Police, est l'emploi de l'indicateur. Le public, qui sait à quelles sources la Police secrète puise ses renseignements, a tendance à confondre le policier et l'indicateur. Or, il n'y a pas de confusion plus regrettable. L'indicateur est, la plupart du temps, un repris de justice qui donne des renseignements à la Police pour ne pas être inquiété. Au contraire, le temps est bien fini où les agents de la Sûreté se recrutaient parmi les forçats. Aujourd'hui, on n'y prend plus que des hommes de bonne conduite et il n'est pas inutile de rappeler à ce sujet qu'il en tombe chaque année un certain nombre pour la défense de la société. Il n'en est pas moins vrai que les rapports de l'indicateur et du policier constituent pour ce dernier une compromission.

Les reproches que l'on adresse au système de l'indica-

tion sont des plus fondés. Les principaux sont les suivants, l'indication est immorale. — Ceci est certain et il n'y a pas besoin de le prouver.

L'indication est illégale puisque, neuf fois sur dix, l'indicateur est un délinquant (interdit de séjour en rupture de ban, loueur en garni en contravention avec les règlements, par exemple), sur lequel la police ferme les yeux parce qu'il lui apporte des renseignements. Or, on ne voit pas la raison pour laquelle il peut être permis à la police, responsable de l'exécution des lois, de fermer les yeux sur un délit certain pour la découverte hypothétique d'un crime.

D'autre part, l'emploi de l'indicateur incite le policier à la paresse. Au lieu de chercher par lui-même l'auteur d'un crime, il préfère attendre que l'indicateur vienne périodiquement lui fournir des renseignements qui permettront au policier de faire sans trop de peine des captures.

Enfin, l'emploi de l'indicateur est compromettant. La plupart ne dénoncent que des voleurs de moindre envergure et se taisent quand ils connaissent l'auteur d'un crime important. Et comme le policier doit tenir secret le nom des indicateurs, son attitude à la barre des témoins s'en trouve gênée. Il est obligé de violer le serment qu'il a prêté de dire toute la vérité. Son attitude rend facile les insinuations de la défense (1).

Toutes ces observations prouvent donc que l'indication est une méthode condamnable. Seulement, il est douteux que l'on puisse, du jour au lendemain s'en passer. Depuis un siècle que la Police a suivi cette méthode, sa suppression

(1) G. f. Locard *op. cit.*

brusque risquerait d'entraîner l'impunité de nombreux criminels.

Ce qu'il faut, c'est travailler à introduire dans les enquêtes criminelles les méthodes scientifiques, améliorer l'instruction professionnelle et la capacité des policiers. En procédant par étapes, on arriverait à se passer totalement du système immoral et peu sûr de l'indicateur.

B. — LA POLICE SCIENTIFIQUE

La police scientifique est fort peu développée. Nous avons cependant un certain nombre de laboratoires de police, notamment à Paris et à Lyon.

La tâche de ces laboratoires est des plus complexes. Ils sont, en somme, l'auxiliaire scientifique du policier. C'est d'abord à eux qu'incombe le service si important du relevé et de l'identification des empreintes digitales.

Les spécialistes en matière de police attendent de ces identifications les plus grands services. Peut-être, par la suite, remplaceront-elles les instructions par témoins.

En effet, à l'heure actuelle, la base de toute culpabilité repose sur le témoignage. C'est d'après l'audition des témoins que le Juge doit former sa conviction. Aucune autre méthode d'information n'est prévue par le Code d'instruction criminelle. Quand le médecin légiste vient aux Assises faire part au Jury des résultats d'une autopsie qu'il a pratiquée, quand le chef du service anthropométrique vient faire part de ses constatations sur les empreintes digitales, quand l'expert vient donner ses conclusions sur une pièce arguée de faux, ils ne peuvent le faire qu'à titre de témoins.

Le Code, en effet, n'admet pas d'autre moyen d'information, solution d'autant plus étrange que le témoignage,

en droit civil, n'est admis que dans les limites les plus restreintes.

En effet, en matière civile, la preuve d'une obligation résultant d'un contrat ne peut se faire par témoins que si l'intérêt du litige n'excède pas 150 francs. Au-dessus de ce chiffre, il faut un acte écrit ou, tout au moins, un commencement de preuve par écrit. Au contraire, en matière criminelle, la preuve par témoins est toujours suffisante, quelle que soit la gravité des faits. On ne peut s'expliquer que difficilement ces deux solutions différentes. Si en matière civile on se méfie de la sincérité des témoins, pourquoi ne s'en méfie-t-on pas en matière criminelle ? On a pu dire plaisamment à ce sujet « qu'il est plus facile de faire condamner un homme à mort qu'à payer 200 francs ».

Il est vrai qu'on explique cette anomalie apparente par l'impossibilité de prouver un fait matériel autrement que par témoins puisqu'il n'en existe pas, d'ordinaire, de constatation par écrit. Il n'en est pas moins vrai que le système du témoignage est des plus imparfait pour aboutir à la recherche de la vérité. Un témoignage n'a de valeur qu'autant que le témoin est sincère, ce qu'il est souvent fort difficile de savoir. En admettant même la sincérité, la mémoire humaine est des plus faillible. Il n'est pas rare qu'on constate de notables différences entre les déclarations faites par un témoin à l'instruction et devant le Tribunal. D'autre part, il est assez exceptionnel qu'un crime ait été commis en présence de témoins. Ce que racontent ceux-ci la plupart du temps, ce sont des faits se rattachant de plus ou moins loin au crime. Mais du crime lui-même, hors le cas de flagrant délit, ils ne savent généralement rien

et c'est sur de pareilles déclarations que le juge doit former sa conviction.

Il est certain qu'avec ces seuls moyens d'information, la justice peut aisément s'égarer. On cite bien souvent des cas de faux témoignages, on voudrait donc voir à la disposition du Juge d'autres moyens plus sûrs. Le Docteur Locard dit là-dessus : « Il faut tenter de remplacer, dans
« la mesure déjà possible, les témoins qui se trompent et qui
« mentent par ceux qui ne peuvent ni se tromper ni mentir,
« c'est-à-dire les indices. Substituer la preuve indiciale
« à la preuve testimoniale c'est l'œuvre de la police de
« demain. » (1)

Il faut souhaiter, en effet, voir la police scientifique prendre chaque jour plus d'ampleur et pouvoir remplacer l'information par témoins.

On peut se demander, toutefois, si le système du témoignage pourra un jour complètement disparaître. A l'heure actuelle, en tout cas, le ministère public préférera toujours joindre des témoignages à un rapport d'experts ou à des relevés d'empreintes digitales. Car un expert en écritures ou en toute autre chose, quelle que soit sa valeur, peut en toute bonne foi se tromper comme le témoin. Le jury hésitera souvent à condamner un homme poursuivi pour faux sur les seules conclusions d'un rapport d'experts, de même qu'il ne lui suffira pas toujours des conclusions d'un rapport médical constatant qu'une mort n'est pas accidentelle pour condamner l'auteur présumé du crime.

(1) Op. cit. p. 112.

Il est vrai qu'avec le temps, la police scientifique pourra se perfectionner de plus en plus, mais on n'entrevoit pas encore le jour où le témoignage de la science pourra remplacer complètement celui de la parole humaine.

Quoi qu'il en soit, dès aujourd'hui le relevé des empreintes digitales rend les plus grands services, car il amène l'identification du criminel et celui-ci une fois arrêté on trouve souvent d'autres preuves pour parfaire la conviction du juge. Dans quelques cas même, en l'absence d'autres preuves, le jury a rendu des verdicts de culpabilité en se basant sur la preuve indiciale.

C. — CRÉATION DE SERVICES SPÉCIAUX

1° Le Docteur Locard préconise la création d'une brigade des affaires financières. Il fait remarquer, à juste titre, qu'en tout ce qui concerne les affaires de bourse, les agents de police sont « remarquablement incompetents. » Cela tient à ce qu'il s'agit là d'affaires particulièrement délicates et qui échappent à ceux qui n'y sont pas initiés. Il est, en effet, une foule de spéculations illicites qui tombent sous le coup de la loi mais qu'il est très difficile de poursuivre, faute par les agents de savoir les distinguer des spéculations permises.

Il y a bien, aujourd'hui, à la Bourse de Paris, un commissaire de police mais ce fonctionnaire a plutôt un rôle de police administrative. C'est lui, notamment, qui dirige les gardes républicains et les gardiens de la Bourse pour assurer le service d'ordre. Lorsqu'il s'agit d'une enquête dans les milieux de la Bourse, c'est naturellement à ce commissionnaire de police que s'adresse l'autorité.

Mais il est permis de se demander s'il dispose du temps et des auxiliaires nécessaires pour mener à bien de pareilles enquêtes.

D'autre part, il y aurait le plus grand intérêt, dans le même ordre d'idées, à surveiller les établissements de Crédit et, en particulier lors de leur création, les banques qui font appel à l'épargne publique.

On voit donc les services que pourrait rendre une pareille brigade des affaires financières. Grâce à elle, on pourrait peut-être s'apercevoir à temps des opérations illicites que font certaines banques et éviter un grand nombre de ces krachs où s'engloutit, chaque année, une partie de l'épargne publique.

En France, pays où se trouvent beaucoup de petits rentiers, la plupart des gens sont incapables de contrôler, par eux-mêmes, la solvabilité des établissements auxquels ils accordent leur confiance, souvent les yeux fermés. C'est le rôle de l'Etat d'assurer ce contrôle pour protéger les petits épargnants. C'est également son intérêt, car s'ils viennent à être ruinés ils risqueront de tomber à la charge de l'Assistance Publique.

Mais, pour qu'une pareille brigade puisse rendre de réels services, il faut qu'elle soit composée de commissaires et d'inspecteurs spécialement compétents dans cette matière. Le Docteur Locard propose de les recruter parmi les employés de banque : « Une banque nouvelle se fonde, « toute dorée, avec l'annonce de capitaux imposants et des « salons d'ambassade ; on y introduit un agent ; il a tôt fait « de jauger le vide de la caisse et de découvrir les procédés « de filous des gens titrés qui siègent au Conseil d'adminis-

« tration. Ainsi l'escroquerie sera découverte à temps, c'est-à-dire avant la catastrophe » (1).

2°. Outre une brigade des affaires financières, on pourrait espérer voir créer, sur le même modèle, une brigade des affaires médicales.

De même qu'en ce qui concerne les spéculations de Bourse, il se produit un grand nombre d'infractions dans l'exercice de la médecine et des professions qui s'y rattachent. Mais, là aussi, l'impunité est presque la règle, faute d'un service possédant les qualités techniques nécessaires pour découvrir les infractions.

Bien entendu, le rôle principal dans cette brigade appartiendrait au médecin. C'est cette brigade qui serait chargée de réprimer l'exercice illégal de la médecine et de la pharmacie. Elle pourrait également s'occuper du trafic des stupéfiants ; quand on soupçonnerait un empoisonnement, ce serait elle, tout naturellement, qui agirait encore.

Mais son rôle principal devrait consister dans la répression de l'avortement. Ses agents prendraient en filature les avorteuses professionnelles et les empêcheraient d'exercer leur fructueux métier. Il faudrait toutefois, selon quelques-uns, pour arriver à une lutte efficace qu'une loi vint permettre la surveillance administrative de toutes les cliniques d'accouchement. Si une pareille loi était votée, cette surveillance incomberait à la brigade médicale.

Brigade des affaires financières et brigade des affaires médicales trouveraient leur direction au « Contrôle des recherches ».

(1). Op. cit , p. 70.

CHAPITRE CINQUIÈME

Les Auxiliaires de la Police

A. — LA QUESTION DU CONTRE-ESPIONNAGE FAUT-IL LE RENDRE A L'AUTORITÉ MILITAIRE ?

Comme nous l'avons vu plus haut, le « Bureau des renseignements » qui fonctionnait au ministère de la Guerre a été supprimé en 1898. Depuis cette époque, c'est par l'intermédiaire de la Sûreté générale, chargée du contre-espionnage, que l'autorité militaire doit procéder aux enquêtes de cet ordre. A diverses reprises, avant et depuis la guerre, on a réclamé (notamment M. Léon Daudet, député de Paris) le rétablissement du « Bureau des renseignements », avec la remise à l'autorité militaire du service du contre-espionnage.

Les arguments donnés en faveur de la remise du service à l'autorité militaire sont les suivants : Le Ministre de la Guerre est chargé de la défense nationale ; or, la lutte contre l'espionnage fait au plus haut point partie intégrante de la défense nationale, puisque les espions peuvent saisir nos secrets militaires et compromettre ainsi la sécurité de notre armée.

Le contre-espionnage est un service essentiellement

délicat. Il ne peut être exercé utilement que sous la direction d'officiers connaissant à fond l'organisation militaire des armées française et étrangères. Eux seuls sont capables de recruter des agents pouvant rapporter des renseignements utiles. Le personnel de la Sûreté générale, excellent pour découvrir un malfaiteur ordinaire, ne peut posséder une instruction technique suffisante pour bien accomplir cette tâche.

Enfin, confier le contre-espionnage à la Sûreté générale constitue un empiètement du pouvoir civil sur le pouvoir militaire en obligeant l'autorité militaire à mettre la Sûreté générale au courant des secrets de notre mobilisation ; et, pour la répression de l'espionnage dirigé contre l'armée, en soumettant l'autorité militaire au bon plaisir de la Sûreté générale.

Les arguments donnés par les partisans du maintien du contre-espionnage à la Sûreté générale sont ceux-ci : Le rôle de l'armée est d'assurer la défense nationale ; mais il s'agit d'un rôle tout extérieur et officiel. Le service du contre-espionnage, service occulte et caché, incombe à la Sûreté générale au même titre que la recherche des malfaiteurs ordinaires ou la répression des délits. Il ne s'agit plus là d'une affaire de guerre, mais d'une simple besogne de police. D'autre part la Sûreté générale est beaucoup plus apte que l'autorité militaire à lutter contre les espions. Chargée de surveiller les frontières, les étrangers, les centres suspects, il serait vraiment étrange qu'elle se désintéressât des espions qui se recrutent, le plus souvent, parmi les étrangers ou les individus suspects. La lutte contre l'espion ressemble en somme beaucoup à la lutte contre l'anarchiste ;

il s'agit là d'une lutte toute occulte. Le fonctionnaire de la Sûreté, habitué à ces sortes d'enquêtes, réussira mieux que l'officier accoutumé au commandement.

Prendre parti entre ces deux thèses est difficile et peut-être inutile. Il semble, en effet, impossible de confier le service du contre-espionnage uniquement soit à l'autorité militaire, soit à l'autorité civile. Il est certain qu'avant 1898, la Sûreté générale s'occupait déjà du contre-espionnage et il est non moins certain que le deuxième bureau de l'Etat-major, intitulé « Etude des armées étrangères » au lieu de « Bureau des renseignements », a continué la même tâche.

Le deuxième bureau dont la mission est d'étudier les armées étrangères recueille sur elles des renseignements par tous les moyens possibles et il est à présumer qu'il ne s'est jamais désintéressé des individus qui essayaient de surprendre nos secrets militaires. Il serait ridicule de vouloir l'empêcher de remplir cette tâche parce qu'il a, pour la mener à bien, des éléments que peut, seule, posséder l'autorité militaire.

Mais il serait non moins étrange d'interdire à la Sûreté générale de s'occuper de contre-espionnage ; grâce, en effet, à la surveillance qu'elle exerce sur les étrangers et les individus suspects, elle peut être à même de suivre certaines pistes mieux que l'autorité militaire.

Sans doute, la multiplicité des polices à même compétence est un mal, mais nous avons vu précédemment que c'est souvent un moindre mal.

Ici, plus que partout ailleurs, dans un service si délicat et intéressant au plus haut point la défense nationale, il importe surtout de ne pas voir s'élever de funestes rivalités

entre les deux services. L'essentiel est que le deuxième bureau et la Sûreté générale s'accordent toujours l'aide la plus large dans l'œuvre commune.

B. — LA PARTICIPATION DE LA TROUPE AU MAINTIEN
DE L'ORDRE

La troupe peut participer au maintien de l'ordre de deux façons différentes : d'une manière régulière et permanente, d'une manière extraordinaire, en cas de troubles. L'un et l'autre service présentent des avantages et des inconvénients.

1° L'emploi de la troupe comme auxiliaire ordinaire de la police n'existe pour ainsi dire pas en France. Dans quelques villes, toutefois, notamment à Caen, dans le cours de l'année 1920, il existait pour la surveillance de nuit des patrouilles composées de militaires et d'agents de police municipale. Mais ceci est une exception, il y a bien, dans toutes les villes de garnison, quelques rondes, mais elles sont organisées par le bureau de la Place et n'ont aucun rapport avec le fonctionnement général de la police de la ville.

Dans d'autres pays, au contraire, et notamment en Italie, la troupe apporte à la police un concours régulier dans l'exercice de la surveillance journalière. Dans les grandes villes italiennes, on rencontre de nombreuses rondes de soldats qui font ainsi un véritable métier d'agents de police.

Certains voudraient voir ce système s'introduire en France. Nos polices municipales souffrent, en effet, d'une insuffisance d'effectifs à laquelle il est impossible de remédier

dans l'état actuel de nos finances. L'emploi de la troupe dans les villes de garnison est un moyen commode et un peu coûteux de pallier cette insuffisance numérique, mais ce système n'en présente pas moins des inconvénients. Le jeune Français, astreint pendant un temps plus ou moins long à servir son pays, peut répondre qu'il consent à ce sacrifice pour être soldat et non agent de police. Le temps pris pour accomplir un service d'ordre est du temps enlevé à l'instruction militaire, or, tout le monde reconnaît qu'on ne doit, sous aucun prétexte, astreindre les jeunes gens à un temps de service supérieur à celui nécessaire pour les mettre en état de se battre utilement au jour du danger. De plus, l'agent de police a besoin de sang-froid, d'expérience, qui peuvent manquer aux soldats, la plupart très jeunes, lorsqu'ils se trouvent en présence d'ivrognes ou de gens tapageurs.

Il est certain que ce système n'est pas parfait, pourtant, devant les difficultés presque insurmontables qu'il y a avoir une police municipale suffisamment nombreuse, on peut se demander si, provisoirement tout au moins, on ne pourrait l'employer.

Nous sommes toujours forcés, en effet, de conserver une forte armée permanente pour couvrir notre mobilisation. Dans ces conditions, l'inconvénient de distraire quelque peu les hommes de leur instruction n'est peut-être pas dirimant, surtout s'il était entendu que chaque militaire ne serait désigné pour ce service d'ordre qu'à des intervalles assez éloignés. Dans chaque ville, le nombre de soldats à mettre journellement à la disposition de la police serait arrêté d'accord entre l'autorité civile et le commandant

d'armes, en prenant pour base les nécessités de l'instruction militaire, but principal de l'armée. Il faudrait, d'autre part, que dans chaque patrouille militaire (ne se composât-elle que de deux hommes) il y ait un sous-officier, capable de prendre une responsabilité.

Dans le même ordre d'idées, la gendarmerie pourrait également, dans les loisirs que lui laisserait son service ordinaire, collaborer à la surveillance.

Enfin, pour qu'avec des éléments aussi hétéroclites : gardiens de la paix, gendarmes, soldats, la police préventive puisse remplir son rôle, il est indispensable que chacun d'eux devienne convergent. C'est tout naturellement au Commissaire de police (ou au Commissaire central) qu'il appartiendrait de donner les instructions nécessaires et notamment de fixer les itinéraires. Il transmettrait ses instructions directement aux gardiens de la paix, à la gendarmerie et à la troupe par l'intermédiaire de leurs chefs hiérarchiques.

Il est certain que l'idéal serait de voir la police municipale exercée uniquement par les gardiens de la paix. Mais nous sommes loin du temps où leur nombre sera suffisant. Si les communes peuvent pour leur police s'imposer de nouveaux sacrifices, mieux vaut peut-être qu'elles commencent par augmenter les traitements pour améliorer la qualité, plus indispensable, peut-être que la quantité.

Et, en attendant le moment où les effectifs pourraient être portés à un chiffre suffisant, il semble qu'il vaille mieux accepter la collaboration de la gendarmerie et de la troupe, dans la mesure où elle ne nuit pas à leurs services respectifs, en imprimant à tous les éléments chargés de la surveil-

lance une direction unique sous l'impulsion du chef de la police municipale.

2° Mais en France, tout au moins, la participation de la troupe au maintien de l'ordre n'a guère lieu que dans le cas où la police impuissante doit faire appel à l'armée parce que l'ordre public menace d'être troublé : c'est le droit de réquisition.

Faire intervenir la troupe pour le maintien de l'ordre, la faire, en particulier, marcher pour disperser des rassemblements tumultueux est, tout le monde l'admet, gros d'inconvénients.

En premier lieu, cela distrait les hommes de leur instruction militaire ; il est nécessaire en effet, pour ce service, de les employer souvent hors de leur ville de garnison. Il n'était pas rare, avant la guerre, de voir de grosses fractions de corps de troupes absentes pendant plusieurs mois de leurs casernements pour maintenir l'ordre dans les centres d'agitation gréviste. Pendant ce temps, naturellement, l'instruction militaire était impossible.

Le maintien de l'ordre dans la rue est la chose qui est la plus pénible aux gradés et aux hommes. Le jeune soldat, accomplissant son service militaire qui, la veille encore, était « un civil » marchera à contre-cœur contre une population où il risque de rencontrer un ami ou un parent. L'officier, qui a choisi cette carrière afin de se préparer à servir la France en temps de guerre, est péniblement impressionné lorsqu'il doit marcher contre des Français.

L'emploi de la troupe ne présente pas les mêmes garanties que l'emploi de la police. Le Gouvernement est, en effet, maître du choix de ses policiers ; au contraire le service

militaire étant universel, il y a forcément parmi les soldats des hommes appartenant aux milieux politiques de la fidélité desquels on pourrait douter, au cas où l'émeute semblerait avoir le dessus.

L'emploi de la troupe est, ou bien dangereux, ou bien insuffisant. Inhabitué à maintenir l'ordre, les soldats risqueront de manquer de sang-froid. Devant les attaques des émeutiers, ils répondront en se servant de leurs armes, ce qui pourra entraîner l'effusion du sang. De plus en plus, pour cette raison, on tâche de n'employer que des cavaliers dont les montures peuvent repousser la foule et dispensent de l'usage des armes. Quant à l'infanterie, on hésite jusqu'à la dernière minute à l'employer en raison des dangers que son intervention peut occasionner. On fait remarquer, en outre, que la foule est très chatouilleuse lorsqu'il s'agit de l'emploi de la troupe et qu'elle accepte plus facilement la riposte des agents de police que celle des soldats. Le Ministère de la Guerre avait été tellement frappé de ces inconvénients et du danger résultant de l'usage des armes qu'on est souvent tombé dans l'excès contraire. Fréquemment, la troupe chargée d'intervenir s'est vue lapider, littéralement, alors que ses armes n'étaient chargées qu'à blanc. Des commandants de troupe ont été punis parce que l'autorité supérieure a estimé qu'ils avaient trop rapidement ordonné l'emploi des armes à leurs hommes. Aussi arrivait-il souvent, avant la guerre, que des soldats demeuraient sans riposter devant des émeutiers qui les frappaient, situation des plus préjudiciable pour le prestige de l'armée et pour l'ordre public.

Aussi a-t-on, de tout temps, demandé que l'armée ne

participât plus à ce service si pénible, service pour lequel elle n'est point faite. C'est une des raisons pour lesquelles on réclamait le rétablissement de la gendarmerie mobile. Dès 1905, le vicomte de Montfort, Sénateur, dans une proposition de loi établissant une force de police mobile insérait la disposition suivante : « Article 4. Dès que cette « police mobile aura été constituée les troupes de l'armée « régulière ne devront plus être réquisitionnées pour le « maintien de l'ordre public, sauf en cas de force majeure « où la police serait impuissante et, en principe, dans le cas « seulement où les perturbateurs seraient armés. » (1).

Il y a lieu d'espérer qu'avec la gendarmerie mobile l'emploi de la troupe se fera de plus en plus rare. A Paris, avec la Garde Républicaine, le contact de la troupe avec la population n'a lieu qu'exceptionnellement.

Mais il semble impossible de supposer que la troupe n'aura plus jamais à intervenir ; les crédits affectés à la gendarmerie mobile permettent de la constituer sur un pied d'environ 4.000 hommes qui, répartis sur l'ensemble du territoire, ne formeront qu'une force minime dans chaque département. Comme les troubles se produisent quelquefois d'une façon fortuite, force sera toujours aux autorités de faire appel aux régiments voisins. Même si les désordres ont pu être prévus, la concentration sur un même point d'une nombreuse force de gendarmerie mobile entraînerait des transports longs et coûteux et démunirait le reste du pays de son contingent.

Pour arriver à se passer complètement de la troupe

(1). *Journal Officiel*. Documents parlementaires. Chambre. 1906, page 398.

pour le maintien de l'ordre il faudrait créer des forces de Police telles qu'elles seraient une véritable armée. Nous aurions donc une armée de l'extérieur et une armée de l'intérieur, ce qui serait un peu coûteux.

Mais, si l'intervention de la troupe dans certains cas devra toujours avoir lieu, nous voyons déjà qu'elle se produit moins souvent. Quand les dispositions qui rétablissent la gendarmerie mobile auront leur plein rendement, les soldats n'auront plus à intervenir qu'exceptionnellement.

Notons, en passant, l'intéressante proposition de M. Grillon : « En cas de troubles nécessitant l'emploi de la « force publique, l'officier de gendarmerie prend le com-
« mandement effectif de celle-ci. Par la supériorité du grade
« ou, à défaut, par l'ancienneté, l'officier de gendarmerie
« devra toujours être investi du commandement ».

Cette disposition présenterait un avantage certain. En cas de répression d'une manifestation, l'officier de gendarmerie est plus compétent que l'officier de troupe pour diriger la force publique, composée d'éléments de la gendarmerie et de l'armée proprement dite.

C. — LA POLICE PRIVÉE. LE PRIVILÈGE

DES GARDES PARTICULIERS

1° On est très favorable, à l'heure actuelle, à la police privée et, par conséquent, aux gardes particuliers qui rentrent dans cette catégorie. Mais, ce que certains estiment abusif, c'est le véritable privilège qui existe en faveur de ces derniers ; ils ont le droit de dresser des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Les gardes particuliers

ne sont pas des fonctionnaires, sans doute, ils sont commissionnés par le Sous-Préfet, mais cette Commission n'a pas pour effet de changer leur situation ; la plupart du temps, ils sont, en quelque sorte, des domestiques, en tout cas, ils sont toujours payés par un particulier. Dès lors, n'est-il pas étrange qu'ils aient le droit de verbaliser comme des agents de la force publique.

M. Sautereaud en a parlé à la Société Générale des Prisons en 1907. Il les tient en piètre estime ; il a dit en substance que, bien souvent, il avait requis l'acquittement sur des poursuites ayant pour base un procès-verbal de ce genre et qu'il avait fait révoquer plusieurs gardes particuliers.

Faut-il leur retirer le droit de rédiger des procès-verbaux ? On peut en douter devant l'impuissance de la police officielle à réprimer tous les délits dans les campagnes. Certains réformateurs plus modestes désireraient que le propriétaire employant un garde particulier versât son traitement chez le percepteur et que celui-ci payât le garde, ce qui donnerait, tout au moins, l'illusion d'un fonctionnaire. On ne sait si pareille réforme entraînerait grand changement. D'autres, comme M. Leredu « proposent d'exiger que « les gardes particuliers soient choisis par les propriétaires « parmi d'anciens gendarmes » (1).

2° Les gardes particuliers ne forment qu'une fraction de la Police privée. Ils sont les seuls que la loi connaisse, mais ils ne sont pas les seuls que les particuliers emploient pour protéger leurs biens et leur personne. Les industriels

(1). B. P., 1908, p. 557.

ont l'habitude de faire garder leur usine ou leur chantier. Il semble illogique que ces gardiens n'aient pas les mêmes droits que les gardes particuliers ; mais comme le privilège des gardes particuliers, dit-on, est excessif, on est peu porté à vouloir étendre leurs pouvoirs à d'autres catégories. Il n'y a donc pas lieu de donner à ces divers gardiens le droit de verbaliser. Cette réserve faite, il faut voir avec faveur toutes les tentatives de police privée. Il est certain, en effet, que la Police officielle ne peut être partout, il est normal, jusqu'à un certain point, que ceux qui ont des intérêts nombreux en organisent eux-mêmes la défense.

Bien entendu, l'Etat ne peut forcer un particulier à avoir sa propre police. Mais la question est autre lorsqu'il s'agit d'une compagnie concessionnaire d'un service public. L'Etat concède, il est libre de mettre à la concession les conditions qu'il veut et, notamment, l'obligation par ce concessionnaire d'avoir sa police. On a proposé cette mesure pour les compagnies de chemin de fer, ce qui déchargerait d'autant la tâche de la police spéciale, on pourrait également y penser pour les mines. M. Drioux s'exprime ainsi à ce sujet : « Accroître le nombre des agents investis de pouvoirs aussi importants que les gardes particuliers me semblerait dangereux. Mais je verrais avec faveur créer pour les grandes industries comme pour les chemins de fer des surveillants assermentés, pourvus d'une certaine autorité dont les limites seraient à définir (1) ».

Cette profession d'agent de la Police privée deviendrait une profession réglementée. Obligatoire pour les compagnies

(1) B. P. p. 560.

concessionnaires de services publics, l'Etat pourrait encourager les particuliers ou les chefs d'entreprise à entrer dans cette voie en leur accordant de légères subventions qui se justifieraient puisque la Police privée déchargerait l'Etat d'une partie de son rôle. En échange de cette subvention, l'Etat aurait un droit de contrôle.

On aurait ainsi deux sortes de Police privée, l'une, comme à l'heure actuelle, échappant à tout contrôle gouvernemental, l'autre, contrôlée par le Gouvernement et formant une sorte de sous-Police officielle.

Il est certain que les particuliers qui veulent être défendus ne doivent pas compter exclusivement et uniquement sur l'Etat, qu'ils doivent aussi agir un peu par eux-mêmes, selon l'heureuse expression de M. Drioux « aide-toi, le gendarme t'aidera. »

D. — LA POLICE INTERNATIONALE

A l'heure actuelle, la police, pour être efficace, doit pouvoir étendre son domaine au-delà des frontières de chaque pays. A des malfaiteurs internationaux doit s'opposer une police internationale. Les criminels, pour accomplir leurs forfaits, se soucient fort peu des limites que les traités tracent entre les Etats. La police doit pouvoir ne pas les respecter plus qu'eux et ne pas être arrêtée dans sa poursuite par des obstacles administratifs.

Sans doute, la police ne peut être internationale dans ce sens qu'elle relève toujours d'un pays particulier, mais il faut qu'elle le soit dans ce sens qu'elle doit suivre le malfaiteur, quelle que soit la nation chez laquelle il se réfugie.

A ce point de vue, les Etats sont considérablement en retard sur les malfaiteurs. Jaloux de sa souveraineté, chaque Etat voit d'assez mauvaise grâce le policier d'un Etat voisin pénétrer sur son territoire. Du reste, en pays étranger, un agent de police ne peut plus accomplir aucun exercice de sa fonction, il ne peut que requérir les services du policier compétent et ceci entraîne des retards dont profitera le criminel.

En ce qui concerne les criminels de droit commun, il est de l'intérêt de tous les Etats civilisés de se liguier contre eux, car ils sont redoutables pour tous les pays. Il serait à souhaiter que des accords internationaux très précis soient conclus à ce sujet. L'assistance au policier étranger du policier local devrait être automatique, immédiate, pour n'entraîner aucun retard. Le Docteur Locard dit là-dessus : « Le criminel tend à devenir errant ; ses déplacements de
« plus en plus rapides sont d'une ampleur de plus en plus
« grande. La police judiciaire ne sera pleinement efficace
« que le jour où, pour elle, il n'y aura plus de frontières.
« Si dans tous les Etats un même système de signalement et
« d'identification était pratiqué ; si les longues formalités de
» l'extradition étaient réduites ; si les commissions rogatoires
« d'un pays à l'autre jouaient simplement ; si les agents des
« brigades de recherche criminelle avaient, par delà les
« frontières, une tolérance qui équivalût à un droit de suite,
« à l'internationale des malfaiteurs on pourrait enfin opposer
« la police internationale. » (1)

Pour faciliter l'exercice de la police internationale,

(1). Op. cit. p. 232.

pourrait être aussi nécessaire de simplifier les formalités de de l'extradition. Mais ici, toute réforme doit être très prudente, car il s'agit d'une réforme juridique et non plus policière. Un pays doit, en effet, accorder l'extradition d'un assassin, mais on n'admet pas qu'il accorde celle d'un déserteur ou d'un criminel politique ; en raison de cette distinction, quelquefois assez subtile, il ne faut pas souhaiter voir diminuer les garanties, ce qui arriverait probablement, si on simplifiait les formalités de l'extradition.

Un congrès va se tenir prochainement à New-York pour régler ces questions de police internationale ; il faut souhaiter qu'il aboutisse à des résultats concrets, mais ici les difficultés sont très grandes parce qu'il s'agit de questions de souveraineté. En outre, la tâche de la police n'est pas une ; les efforts des Etats convergent lorsqu'il s'agit de la recherche de criminels de droit commun, mais ils se contrarient le plus souvent dans les cas de contre-espionnage ou de renseignements concernant la politique respective des Gouvernements.

Il n'est toutefois pas impossible d'arriver à des accords dont l'utilité se fait sentir chaque jour de plus en plus. Les criminels, en effet, opèrent volontiers près des frontières parce qu'ils savent que les vingt-quatre ou quarante-huit heures nécessaires aux autorités des deux pays pour se mettre d'accord peuvent être leur salut. Il faut souhaiter qu'on ne leur laisse pas indéfiniment cette ressource.

CONCLUSION

Nous avons vu, au cours de cette étude, que notre système de police n'atteint pas la perfection ; que la sécurité dans nos campagnes laisse à désirer, qu'il y a trop de crimes impunis. Et cependant, chaque fois que nous avons envisagé une réforme importante, nous avons été amené à conclure contre son adoption.

L'étatisation de la police aboutirait à une centralisation à outrance et apparaîtrait comme une insupportable réaction.

L'étatisation et la spécialisation de la police judiciaire risqueraient de provoquer des conflits plus dangereux, semble-t-il, que ceux dont on se plaint aujourd'hui.

Substituer à notre gendarmerie militaire un corps de police civile pour la surveillance des campagnes, ce serait faire perdre à cette police les qualités essentielles qui semblent avoir leur fondement, pour la gendarmerie, dans son caractère militaire.

Adopter le système allemand de l'agent unique par village, ce serait risquer de compromettre la discipline sans augmenter la sécurité.

Améliorer le service de police judiciaire en ce qui concerne la police locale, est pratiquement impossible dans les petites villes.

Hiérarchiser les gardes-champêtres c'est encore de la centralisation.

Supprimer les indicateurs, c'est risquer de paralyser les efforts de la police.

Ne pas employer la troupe au maintien de l'ordre dans la rue nécessiterait la création de telles forces de police qu'elles correspondraient presque à la création d'une nouvelle armée.

Quelles sont donc les réformes qu'il est possible d'introduire ?

La création d'une gendarmerie mobile qui est en voie d'exécution constitue déjà une heureuse amélioration.

Nous avons eu souvent à déplorer l'insuffisance de certains effectifs, le manque de moyens d'action. A l'encontre de leur augmentation on invoque des raisons budgétaires qui ne sont peut-être pas décisives, étant donné le faible supplément de dépenses que cela constituerait, par rapport à l'ensemble du budget.

Nous avons vu surtout qu'une meilleure organisation du service de la police judiciaire serait peut-être possible, en étendant le système dont la création de la police mobile a constitué la première étape. Une police d'Etat spécialisée dans la recherche des criminels, à large compétence, organisée partie d'après le système du docteur Locard, partie d'après les idées de M. Garçon, pourrait rendre les plus grands services. Il semble toutefois difficile d'aller aussi loin que le premier, qui voudrait voir les autres branches de la police démunies de toute compétence dans la recherche des infractions. Il est tout aussi difficile de se rallier à l'idée du second qui voudrait voir cette nouvelle

police dépendre uniquement du ministère de la Justice. Quoi qu'il en soit, cette institution de 1908 est bien certainement un progrès, mais à la condition qu'elle joue dans le cadre de nos institutions de police et non pas qu'elle les supprime.

Du reste, la création de cette police mobile ne peut être la seule réponse aux réformes demandées. D'autres seront à faire et l'une d'elles avant tout.

Il vaudrait infiniment mieux décharger la gendarmerie des services qui concernent le recrutement de l'armée et qui paralysent actuellement son action en absorbant ses forces au détriment de ses fonctions de police. Libérée d'une besogne pour laquelle elle n'est point faite, elle pourrait se consacrer entièrement à sa tâche naturelle pour le plus grand bien de la sécurité publique.

Il reste encore d'autres modifications possibles, mais elles sont bien difficiles à envisager, car il s'agit surtout de réformes de détail. Il faut éviter, dans une pareille entreprise, des principes théoriques trop rigides, aller lentement et point par point, en réformant chaque imperfection qui se présente, si petite soit-elle.

Mais surtout, il faudrait réformer l'esprit des fonctionnaires, leur faire comprendre que chaque agent de la police voisine est un collaborateur et non un rival, que tous travaillent à une seule et même œuvre : la défense de la Société. Ici, l'action du chef peut avoir une importance extrême car il s'agit, comme nous l'avons dit, de réformer les mœurs bien plus que les institutions. Or, ceci est avant tout l'affaire des chefs de services.

Du reste, nous pouvons constater que notre police,

dans l'ensemble, fonctionne aussi bien que celles de l'étranger. Nos services de sûreté, désorganisés pendant la guerre et, dans les mois qui suivirent, quelque peu submergés par la recrudescence des crimes, sont en train de se reconstituer dans de bonnes conditions. Le chef de la police de New-York, revenant de France, déclarait qu'il s'inspirerait, aux Etats-Unis, des méthodes pratiquées à Paris.

Vu : le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : le Président de thèse,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
PRÉFACE	5
BIBLIOGRAPHIE	11
INTRODUCTION : Histoire de l'organisation policière . . .	13
1 ^o Ancien Régime	13
2 ^o Révolution	17
3 ^o Consulat et Empire	19
4 ^o Restauration-Monarchie de Juillet. Deuxième République.	20
5 ^o Second Empire	21
6 ^o Troisième République	22

PREMIÈRE PARTIE

Organisation actuelle

CHAPITRE I.	Les chefs hiérarchiques de la police . . .	53
	Le Président de la République	23
	Le Ministre de l'Intérieur	24
	Le Ministre de la Justice	24
	Le Ministre de la Guerre	25
	Le Préfet	25
	Le Procureur Général.	30
	Le Procureur de la République	31
	Le Juge d'Instruction	31
CHAPITRE II.	Les agents d'exécution de la police . . .	32
	I. Police locale	32
	La police des villes, villes à police municipale	32
	Le Maire.	33
	Le Commissaire de police	35
	Les agents de police municipale	42
	La police des villes : villes à police d'Etat .	47
	La police des campagnes	50
	II. La Police générale	52

A La Gendarmerie.	53
1° Caractère, organisation	54
2° Recrutements, droits et devoirs.	56
3° Attributions	60
B La Direction de la Sûreté générale.	63
1° L'administration centrale	64
2° La police spéciale	66
3° La police mobile	70
III. La Police à Paris.	75
Les organes d'exécution.	80
L'Administration centrale	81
Les Commissaires	82
La direction de la police municipale	83
La direction de la police judiciaire	87
Le service des renseignements et des jeux	92
La Garde Républicaine	93
IV. Les auxiliaires de la police.	94
L'armée et le droit de réquisition	94
Les douaniers, les gardes-forestiers, les gardes particuliers.	98
La Police privée	99

DEUXIÈME PARTIE

Les projets de réforme

CHAPITRE I.	La question de l'Etatisation	104
	Le rétablissement du ministère de la police.	105
	1 ^{er} Projet : étatisation totale	109
	2° Projet : étatisation limitée aux villes de plus de 40.000 habitants.	121
	3° Projet : étatisation limitée à la police judiciaire	135
CHAPITRE II.	Le Statut d'ensemble des fonctionnaires de la police	149
	Nécessité d'une discipline rigoureuse	151
	Le Statut	153
	La question du droit d'association et des droits politiques	158
	Les nominations	160
CHAPITRE III.	Réformes possibles des différents rouages de la police	166
	1 ^{re} Gendarmerie	169
	Appréciation générale du service et critiques	169

Le rétablissement de la gendarmerie mobile	180
La démilitarisation de la gendarmerie	184
La dislocation des brigades et l'agent unique par village	195
Réformes diverses	200
2° Police Municipale	215
A Commissaire de police	215
1° Appréciation générale du service et critiques.	215
2° Réformes proposées	217
a) Suppression de certains emplois	217
b) Suppression des besognes purement administratives.	219
c) Les vacations	220
d) Le service de la police judiciaire	221
B Les agents de la police municipale	222
1° Appréciation du service	222
2° Réformes proposées	224
a) Les effectifs.	224
b) La discipline	226
c) La police judiciaire	227
d) Amélioration des moyens d'action	228
C Le rétablissement des commissaires cantonaux	231
D Les Gardes champêtres	235
1° Appréciation générale du service	235
2° Réformes diverses	237
a) La suppression du Garde-champêtre	238
b) L'obligation d'avoir un garde-champêtre	238
c) Le Garde-champêtre nommé par le Préfet	240
d) L'âge.	243
e) Les moyens d'action	244
3° La Préfecture de police	244
A La suppression du Préfet de police	245
La Police de Paris confiée à ses élus	245
B La suppression du Préfet de Police : Préfet unique	250
C L'article 10 du Code d'Instruction criminelle	253
D La controverse sur la police des mœurs	258
E Autres réformes.	271
La départementalisation	271

	Extension territoriale de la compétence du Préfet de police	273
	Participation plus large de l'Etat à l'en- retien de la Police parisienne. . . .	274
	4 ^o La Direction de la Sûreté générale. . . .	276
	A La police spéciale.	276
	B La Police mobile	279
CHAPITRE IV.	Questions diverses se rattachant à l'étude de la police	284
	A La question des indicateurs	284
	B La police scientifique	286
	C Création de services spéciaux	289
CHAPITRE V.	Les auxiliaires de la police	292
	A La question du contre espionnage	293
	B La participation de la troupe au maintien de l'ordre	295
	C La police privée.	301
	Le privilège des gardes particuliers. . . .	302
	D La police internationale	304
CONCLUSION.		307

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE
TRENTÉ JANVIER, MIL
NEUF CENT VINGT-TROIS
SUR LES PRESSES DE
« LA VIE UNIVERSITAIRE »,
DIRECTION A PARIS, 13,
QUAI DE CONTI, (ENTRE
L'HOTEL DE LA MONNAIE
ET LE PALAIS DE L'INSTITUT).



